Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

1992

Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

1992

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. FA1-1992F

ISBN 0-662-97905-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci–joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1992, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général.*

Le vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 24 novembre 1992

93-01852/

Table des matières

Chapitre		Page
	Introduction	9
1.	Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers	15
	Suivi et autres observations de vérification	
2.	Autres observations de vérification	43
3.	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	89
	Études	
4.	Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral	143
5.	L'organisation évolutive	163
6.	L'information destinée au Parlement – Rapports des ministères	185
	Vérifications intégrées et vérifications spéciales	
7.	Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs	213
8.	Recherche et sauvetage	243
9.	Emploi et Immigration Canada – Emploi – La surveillance du rendement par rapport aux attentes	269
10.	Les prêts consentis aux États souverains	297
11.	L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement	311
12.	Le ministère des Finances – Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	339
13.	Le ministère des Finances – Les garanties d'emprunts	363
14.	Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources – Les mégaprojets énergétiques	379
15.	Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien La gestion des forêts des Indiens La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba	405
16.	Le ministère de la Défense nationale – Grands projets d'immobilisations – Initiatives de développement industriel	433

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Table des matières (suite)

Chapitre		Page
17.	Le ministère de la Défense nationale – Grands projets d'immobilisations – Lancement et mise en oeuvre des projets au ministère	459
18.	Le ministère de la Défense nationale – La Réserve des Forces canadiennes	477
19.	Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise – La *Loi sur les mesures spéciales d'importation*	515
20.	Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise – Taxe sur les produits et services – Inscription et sous–activités connexes	531
21.	Le ministère du Revenu national, Impôt – Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu	555
22.	La Gendarmerie royale du Canada – Le service de police provincial et municipal	573
23.	La Gendarmerie royale du Canada – La gestion des ressources humaines	603
24.	La protection civile au gouvernement fédéral	629
	**********	
25.	Aperçu du processus de vérification	659

Annexes

A.	*Loi sur le vérificateur général*	A–1
B.	*Loi sur la gestion des finances publiques* – Extraits de la Partie X	B–1
C.	Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes	C–1
D.	Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement : Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement	D–1

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour 1992

Introduction

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour 1992

Introduction

La *Loi sur le vérificateur général* expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La *Loi sur la gestion des finances publiques* expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La *Loi sur le vérificateur général* figure à l'annexe A du présent rapport, et les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* figurent à l'annexe B.

Comme l'exige l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier clos le 31 mars 1992, en conformité avec les dispositions de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon Rapport de 1992.

En qualité de vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui se rapportent au Trésor, j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon rapport conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*.

En ce qui a trait aux questions signalées, les ministères, les organismes et le Bureau du Conseil privé ont fourni à mon Bureau toutes les données et explications requises jusqu'ici, y compris des documents du Cabinet.

Chapitre 1

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	1.1
Introduction	1.9
Mise en contexte du Rapport annuel (1.9)	
Il faut que les ministères «se racontent» en termes généraux et clairs	1.12
Il faut des rapports qui reflètent les devoirs et les obligations plus généraux du gouvernement (1.13)	
Il est temps de faire fonctionner l'obligation de rendre compte (1.16)	
Le Parlement devrait obtenir de l'information sur les résultats	1.19
Le Parlement et les Canadiens veulent savoir : les programmes du gouvernement font–ils une différence? (1.19)	
Pourquoi les évaluations passent–elles souvent à côté des questions fondamentales qui présentent un intérêt pour le Parlement? (1.21)	
Présentation fidèle et intendance de la dette publique	1.25
Le déficit suscite une inquiétude généralisée (1.25)	
Comment savoir jusqu'où nous pouvons nous permettre de nous endetter? (1.29)	
La nécessité de mesures simples que les Canadiens peuvent comprendre (1.31)	
La nécessité d'un horizon à long terme (1.35)	
Une tribune pour un débat rationnel (1.41)	
La nécessité d'une étude (1.42)	
Une information en temps opportun sur les programmes de crédit du gouvernement	1.43
La transparence dans la budgétisation : divulguer les coûts plus tôt (1.43)	
Mettre l'accent sur le fond plutôt que sur la forme (1.48)	
Quelle est la responsabilité du gouvernement à l'égard du financement fourni aux Premières nations?	1.52
Il faut trouver une solution à ce dilemme de longue date (1.53)	
Clarification des rôles en matière d'intendance de l'environnement	1.58
Le partenariat est une condition préalable à un meilleur environnement (1.59)	
Le gouvernement fait–il des progrès en matière de protection de l'environnement? (1.61)	
Qui devrait surveiller les efforts de protection de l'environnement déployés par le gouvernement? (1.62)	
Tirer pleinement avantage de la technologie informatique	1.66
On se préoccupe depuis longtemps des grands projets informatiques (1.67)	
La tendance vers les mégaprojets se poursuit (1.71)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Il est essentiel d'encourager la réforme au sein de la fonction publique	1.75
Le Parlement a besoin de savoir ce qui se passe (1.78)	
Le rapport du gouvernement sur les progrès réalisés est important (1.80)	
Nos vues sur Fonction publique 2000 (1.86)	
Redéfinir la place qu'occupe le contrôle	1.97
Les répercussions de la réforme de la fonction publique sur le contrôle (1.99)	
Les organismes centraux et les ministères doivent gérer les risques de la délégation (1.104)	
Tous les intervenants devraient travailler en partenariat (1.106)	
Favoriser un gouvernement responsable, honnête et productif	1.108

Pièce

1.1 Part de l'intérêt

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Points saillants

1.1 Ce premier chapitre met l'accent sur des questions qui, à mon avis, sont fondamentales pour que se réalise la reddition des comptes au sein du gouvernement et que s'améliorent nos institutions nationales.

1.2 **L'information destinée au Parlement.** Le Bureau reconnaît que le Parlement a besoin d'une information appropriée de la part des ministères et des organismes du gouvernement pour jouer son rôle de gouvernement responsable. Quelle information est pertinente? Le Rapport de cette année donne des recommandations pratiques à ce sujet.

1.3 **L'intendance de la dette nationale.** Je me rends compte qu'il y a une inquiétude toujours grandissante chez les contribuables à l'égard du déficit fédéral et de la dette. Il nous faut étudier des moyens d'améliorer la divulgation de la situation financière du gouvernement afin d'aider les Canadiens et les Canadiennes à comprendre et à évaluer l'importance du déficit et de la dette.

1.4 **La transparence dans la budgétisation.** Il faut aussi comptabiliser et faire connaître en temps opportun les coûts qui pourraient découler des programmes de crédit fédéraux comme les garanties d'emprunts.

1.5 **Les Premières nations.** Dans le Rapport de 1991, et de nouveau dans celui de cette année, le Bureau reconnaît la nécessité de clarifier les relations financières entre le gouvernement et les Premières nations. Quelle devrait être la nature de la reddition de comptes du gouvernement pour le financement qu'il fournit aux Premières nations?

1.6 **La protection de l'environnement.** La mise en oeuvre du développement durable exige l'intégration et l'équilibre de facteurs économiques et environnementaux dans tous les aspects du processus décisionnel du gouvernement. Quel rôle les ministères, les organismes, les organes de réglementation, mon Bureau et les autres vérificateurs du gouvernement fédéral devraient-ils jouer dans la mise en oeuvre de ce concept?

1.7 **La réforme de la fonction publique.** Les contribuables pourraient bien se demander si le projet actuel du gouvernement de réformer la gestion de la fonction publique donnera lieu à une hausse de la productivité, à des niveaux de service appropriés, à une amélioration du moral et à un meilleur rapport coût–efficacité. Dans le présent chapitre, je formule des observations sur les progrès de cette initiative de réforme.

1.8 **La technique informatique.** Le gouvernement peut accroître la productivité de ses activités en choisissant et en appliquant de nouvelles techniques informatiques. Toutefois, il faut trouver des moyens de mieux gérer les risques inhérents à la mise au point de gros systèmes informatiques.

Introduction

Mise en contexte du Rapport annuel

1.9 Depuis déjà plusieurs années, le Canada connaît une faible croissance économique, des fermetures d'entreprises et un taux de chômage élevé. La situation du Canada n'est pas unique : d'autres pays industrialisés ont vécu des ralentissements semblables. En qualité de vérificateur général et de Canadien, je suis profondément préoccupé en ce qui concerne les difficultés économiques auxquelles le Canada fait face tant à l'échelle nationale qu'internationale et de leurs répercussions sur chaque Canadien et Canadienne.

1.10 Les Canadiens craignent beaucoup les répercussions des déficits annuels et de la dette accumulée sur leur niveau de vie et sur celui des générations futures de Canadiens. Parallèlement, ils s'attendent que le gouvernement leur fournisse toujours plus de services, pas moins. Le dilemme qui se pose au gouvernement, et qui n'est pas réellement nouveau, est que ses ressources financières sont restreintes alors que les demandes pour ces ressources vont croissant. Dans le présent Rapport, mon Bureau recommande de nombreux moyens d'améliorer les opérations du gouvernement. Ce faisant, je suis continuellement motivé par le désir que soit rehaussée la crédibilité de nos institutions nationales.

1.11 Les devoirs et les obligations liés à l'intendance sont le fil conducteur du chapitre Un. Les obligations liées à l'intendance changent au fur et à mesure que le gouvernement moderne devient plus complexe. Nous comptons sur le gouvernement pour gérer des questions économiques et sociales complexes — par exemple, la protection de l'environnement, la réglementation des secteurs d'activité et les ententes sur les tarifs douaniers et de commerce — qui ont une influence de grande portée sur nos vies. Un sujet de préoccupation sérieuse, c'est de savoir si le Parlement obtient l'information dont il a besoin pour surveiller efficacement l'intendance du gouvernement à l'égard des ressources publiques.

Il faut que les ministères «se racontent» en termes généraux et clairs

1.12 Pour que le concept de gouvernement responsable fonctionne, le Parlement doit recevoir des ministères et organismes fédéraux de l'information sur la façon dont ils se sont acquittés de leurs fonctions d'intendance. La question évidente qui se pose est la suivante : «De quelle information le Parlement a–t–il besoin et comment doit–elle lui être communiquée?»

Il faut des rapports qui reflètent les devoirs et les obligations plus généraux du gouvernement

1.13 Les parlementaires devraient recevoir l'information dont ils ont besoin, une information qui soit pertinente, fiable et compréhensible. Ils ont besoin de cette information pour pouvoir poser des questions directes et serrées en vue de mettre à l'épreuve la capacité des ministères et organismes d'atteindre les buts pour lesquels le Parlement leur a alloué des fonds. Le chapitre 6 intitulé «L'information destinée au Parlement — Rapports des ministères», présente une perspective historique de cette question et indique comment, grâce à des examens et à des questions critiques, le Parlement s'y prend pour que l'exécutif lui rende des comptes.

1.14 Le gouvernement est chargé de la tâche complexe de servir l'intérêt public et, ce faisant, de gérer judicieusement les ressources considérables dont il dispose. Les instruments dont il se sert pour y arriver sont variés. Des rapports axés sur les dépenses annuelles et sur la conformité aux textes réglementaires ne reflètent pas entière-

Le dilemme qui se pose au gouvernement, et qui n'est pas réellement nouveau, est que les ressources financières sont restreintes alors que les demandes pour ces ressources vont croissant.

Les parlementaires ont besoin de cette information pour pouvoir poser des questions directes et serrées.

Il faut établir une distinction entre l'information dont les gestionnaires ont besoin pour gérer et l'information dont les députés ont besoin pour demander des comptes au gouvernement.

ment le devoir et l'obligation plus généraux de préserver et de bien gérer le patrimoine du gouvernement. Le Bureau recommande que les rapports des ministères soient plus généraux et qu'ils soient assez souples pour être adaptés à la nature parfois diverse des activités de l'organisation. De tels rapports répondraient aux quatre questions suivantes :

- Quelles sont la mission et les activités du ministère?
- Comment le ministère s'y prend–il pour mener ses activités de façon à remplir sa mission?
- Quels objectifs stratégiques le ministère s'est–il fixés et quels plans a–t–il établis pour gérer les ressources publiques placées sous son contrôle?
- Dans quelle mesure le ministère a–t–il atteint ses objectifs et combien cela lui a–t–il coûté?

1.15 De bons rapports d'intendance exigent que l'on clarifie et que l'on articule les objectifs d'un ministère et que l'on détermine des objectifs mesurables. Pour qu'un rapport soit la source de l'information nécessaire au Parlement, il doit être plus qu'une récapitulation des dépenses, des statistiques et des détails des activités d'un ministère. Il doit faire état de la vision qu'un ministère a de lui–même : c'est–à–dire de la mission, des plans stratégiques et de l'évaluation de la mesure dans laquelle il atteint ses objectifs.

Il est temps de faire fonctionner l'obligation de rendre compte

1.16 Il y a plusieurs obstacles à surmonter avant d'en arriver à des rapports plus généraux. Premièrement, comme les activités du gouvernement ne cessent de croître en complexité et de prendre de l'ampleur, bon nombre d'entre elles sont fondamentalement difficiles à mesurer et à décrire. Deuxièmement, dans un contexte politique, les ministères ont tendance à faire rapport de ce qui va bien, pas de ce qui va mal ni des échecs. Troisièmement, l'information nécessaire peut ne pas être accessible dans un ministère ou dans un organisme. Quatrièmement, il faut établir une distinction entre l'information dont les gestionnaires ont besoin pour gérer et l'information dont les députés ont besoin pour demander des comptes au gouvernement.

1.17 Finalement, et c'est peut–être là le plus important, il reste encore à faire fonctionner l'obligation de rendre compte. J'entends par cela la nécessité pour les ministères du gouvernement de ne pas en rester aux slogans, de définir plus précisément quels sont les objectifs et résultats dont un ministère doit rendre compte et réellement les exposer en termes généraux et clairs.

1.18 Dans le chapitre 6, nous proposons des façons de modifier la présentation des rapports, d'élaborer une vision de l'information que les ministères pourraient présenter au Parlement. Dans des chapitres futurs, nous mettrons l'accent sur ce en quoi devrait consister cette façon d'envisager les rapports.

Le Parlement devrait obtenir de l'information sur les résultats

Le Parlement et les Canadiens veulent savoir : les programmes du gouvernement font–ils une différence?

1.19 Les indicateurs de résultats qui font l'objet de rapports réguliers — par exemple, combien de personnes formées aux frais des contribuables trouvent un emploi — fournissent aux parlementaires et aux autres Canadiens les premiers indices qui permettent de savoir si les programmes donnent des résultats. Mais, à eux seuls, ils n'apportent pas de réponses aux genres de questions insistantes qui pourraient préoccuper beaucoup de personnes : est–ce en raison du programme que ces

résultats ont été obtenus ou ces personnes auraient–elles trouvé un emploi de toute façon? Est–il nécessaire que le gouvernement maintienne le programme? Est–il possible d'obtenir de meilleurs résultats, et ce à des coûts moindres? Pour répondre à ces questions, il faut de l'information pertinente, crédible et objective. Une façon d'obtenir cette information est de procéder à une étude approfondie — appelée communément évaluation de programme. On s'attend que les ministères du gouvernement évaluent leurs programmes et communiquent au Parlement leurs constatations sous une forme sommaire.

1.20 Les chapitres du Rapport de cette année démontrent que certains ministères font un bon examen des questions opérationnelles dans leurs évaluations. Mais, trop souvent, ils ne disent mot des questions les plus insistantes au sujet de la pertinence continue d'un programme, des programmes de remplacement et de la politique à l'origine du programme.

Pourquoi les évaluations passent–elles souvent à côté des questions fondamentales qui présentent un intérêt pour le Parlement?

1.21 Dans un document de travail publié par mon Bureau et intitulé *Réflexions sur la réforme de l'administration fédérale du Canada, 1962 à 1991*, M. A. W. Johnson, un ancien haut fonctionnaire, examine l'historique de l'évaluation de programme. Après s'être penché sur les 30 dernières années, M. Johnson conclut que l'évaluation de programme n'est pas encore sortie du stade expérimental. Il estime que l'évaluation de programme reste perfectible — qu'il existe de véritables difficultés techniques à surmonter, programme par programme. Mais M. Johnson se demande s'il ne se pose pas un problème plus profond au niveau de l'actuel régime d'évaluation au sein des ministères : sa compatibilité avec l'appareil gouvernemental au sein duquel il est mis en oeuvre.

1.22 Dans l'optique actuelle de l'évaluation, les sous–ministres de chaque ministère sont responsables de l'évaluation de leurs propres programmes. Il y a eu très peu d'évaluations effectuées par les organismes centraux. On s'attend que les évaluateurs des ministères répondent, d'une part, aux besoins du ministère en information sur les politiques et les opérations et, d'autre part, aux différents besoins des organismes centraux et du Parlement.

1.23 Nous en attendons peut–être trop des évaluateurs ministériels. Est–il raisonnable de s'attendre qu'ils répondent non seulement aux besoins en information de leur ministère, mais aussi à ceux des organismes centraux, des parlementaires et des contribuables? C'est beaucoup leur demander. D'abord, chaque groupe a besoin d'une information dont le niveau de détail varie, et il en a besoin pour des raisons différentes. Les ministères ont besoin d'évaluations de leurs opérations parce qu'ils sont chargés de gérer des programmes. Les intérêts des parlementaires varient considérablement, mais ils ont tendance à se concentrer sur des questions de politique plus vastes, pas sur les questions opérationnelles quotidiennes qui présentent avant tout un intérêt pour les ministères.

1.24 Ensuite, il est peut–être naïf de penser que les évaluateurs en arriveront à des constatations qui pourraient servir à embarrasser le gouvernement et que leurs ministres feront rapport de ces constatations au Parlement. Cela ne sert pas à grand–chose d'attendre des rapports qui contrediraient la réalité de la loyauté qu'un sous–ministre porte à un ministre. Il s'agit là d'une question essentielle qui sera analysée plus en profondeur dans le cadre de la vérification de la mesure de l'efficacité et des rapports qui en découlent que nous effectuerons bientôt à l'échelle du gouvernement.

Trop souvent, les évaluations ne disent mot des questions les plus insistantes au sujet de la pertinence continue d'un programme, des programmes de remplacement et de la politique à l'origine du programme.

Cela ne sert pas à grand–chose d'attendre des rapports qui contrediraient la réalité de la loyauté qu'un sous–ministre porte à un ministre.

Présentation fidèle et intendance de la dette publique

L'information sur la situation financière du pays est trop importante pour qu'on la laisse seulement aux spécialistes techniques.

Le déficit suscite une inquiétude généralisée

1.25 Une de mes responsabilités est d'examiner les états financiers du gouvernement et de faire rapport à ce sujet. Dans mon Rapport de l'an dernier, j'ai indiqué que le déficit annuel et la dette accumulée, deux sommes importantes de ces états financiers, suscitaient une inquiétude généralisée. J'ai proposé au gouvernement de préparer et de publier une «carte de pointage» afin de renseigner les Canadiens sur les résultats de son plan d'action visant à réduire le déficit. Au moment où nous avons rédigé le présent Rapport, le gouvernement n'a donné aucune indication de son intention de publier une telle «carte de pointage». Je demeure convaincu qu'il devrait le faire.

1.26 De plus, il faut, à mon avis, prendre d'autres mesures. C'est pourquoi, dans mon deuxième Rapport au Parlement, je fais une autre proposition : celle d'envisager des moyens d'améliorer l'information financière divulguée par le gouvernement afin d'aider les Canadiens à mieux comprendre et évaluer l'importance du déficit annuel et de la dette accumulée.

L'importance de la dette publique tient à beaucoup plus qu'à son niveau actuel.

1.27 En vérité, peu de Canadiens montrent quelque intérêt pour les états financiers du gouvernement. Il ne faut pas vraiment s'en étonner, car les mots «états financiers» font penser à des séries infinies de chiffres et à des expressions inconnues qui ne peuvent être comprises que par des comptables. Pourtant, l'évaluation de l'information sur la situation financière du pays est trop importante pour qu'on la laisse seulement à des spécialistes techniques.

1.28 À mon avis, les états financiers du gouvernement devraient renseigner les Canadiens sur la situation financière du gouvernement en des termes faciles à comprendre et les prévenir tôt lorsque les déficits et la dette risquent d'engendrer des problèmes plus tard. Il ne suffit pas de n'avoir qu'une meilleure information. Il faut aussi une tribune où ces questions pourront être discutées rationnellement.

Comment savoir jusqu'où nous pouvons nous permettre de nous endetter?

1.29 Les pays doivent structurer leurs politiques de dépenses, de taxes et d'emprunts de façon à tenir compte de leurs limites. Mais évaluer la situation financière d'un pays est chose compliquée lorsqu'on s'appuie sur des considérations que ceux d'entre nous qui ne sont pas des économistes trouvent difficiles à comprendre. Une des complexités que comporte l'évaluation de la situation financière d'un gouvernement est l'interaction pernicieuse entre les déficits annuels et la dette accumulée. C'est bien connu, nos récents déficits annuels (et ceux que prévoit le gouvernement pour les prochaines années) équivaudraient à des excédents, ne serait-ce de ce que nous coûte le service de la dette accumulée dans le passé. Le service de la dette non seulement transforme un excédent opérationnel en un déficit budgétaire, mais il gonfle aussi le montant de la dette publique et, partant, le service de la dette de l'année suivante.

1.30 L'importance de la dette publique tient à beaucoup plus qu'à son niveau actuel. Elle tient à la capacité du gouvernement de générer des recettes suffisantes pour supporter les coûts du service de la dette tout en assurant en même temps un niveau de service compatible avec ce que souhaitent les Canadiens. Si la dette publique du Canada et les coûts de financement qui s'y rattachent étaient peu élevés, on n'aurait pas à faire face à ces situations. Maintenant que la dette totalise plus de 400 milliards de dollars et que l'intérêt annuel sur cette dette coûte plus de

40 milliards de dollars, il nous faut comprendre beaucoup mieux ce qu'impliquent la dette et les déficits. Je crois qu'il faut deux types d'information pour aider à éclaircir les états financiers du gouvernement en ce qu'ils ont trait aux déficits et à la dette : des mesures et une analyse de notre situation financière qui soient faciles à comprendre et des projections de ces mesures dans l'avenir. Pour évaluer impartialement le présent, il faut inévitablement se tourner vers l'avenir.

La nécessité de mesures simples que les Canadiens peuvent comprendre

1.31 Même si je reconnais que les questions liées à la valeur et à l'importance de la dette publique sont complexes, je pense que si nous voulons amorcer un débat utile sur le sujet, il nous faudra trouver des indicateurs qui nous aideront à comprendre la situation financière du Canada. Par exemple, existe–t–il un indicateur semblable au critère de la limite de crédit qu'un prêteur hypothécaire applique aux emprunteurs?

1.32 L'an dernier, j'ai formulé des observations sur l'effet d'«empiétement» qui fait qu'une plus grande proportion des impôts et des taxes est absorbée par le service de la dette, ce qui laisse encore moins de fonds pour les services aux contribuables. Un moyen de mesurer cet effet nous est offert par ce qu'on peut appeler la part de l'intérêt, ou la proportion de nos impôts et de nos taxes qui est engloutie par le service de la dette passée. Plus la part de l'intérêt est grande, plus le gouvernement se trouve limité dans son choix de dépenses et dans sa capacité de faire face aux urgences. Comme l'illustre la pièce 1.1, la part de l'intérêt a presque triplé au cours des vingt dernières années, passant de 13 à 33 p. 100. Il est évident qu'on ne peut pas laisser la part de l'intérêt augmenter indéfiniment.

1.33 La prévision du gouvernement appelle la réduction de la part de l'intérêt, de son présent niveau de 33 p. 100 à 25 p. 100, d'ici à 1996–1997. Je n'exprime pas une opinion sur la nécessité de réduire la part de l'intérêt ou sur le taux de réduction proposé. Il s'agit là d'une question de politique. Des délais prolongés ou une hâte précipitée à effectuer cette réduction pourraient l'un comme l'autre nuire possiblement à l'économie. Il appartient au Parlement de décider de l'orientation appropriée et de la rapidité du rajustement de la part de l'intérêt.

1.34 Ma préoccupation réside dans le fait que les lecteurs des états financiers du Canada ont besoin d'en comprendre plus au sujet de la dette et des déficits. Bien que je croie qu'un indicateur simple et compréhensible soit utile pour capter l'attention du public, j'admets qu'un indicateur peut, à lui seul, être trop simpliste. Le niveau approprié de l'activité gouvernementale et de la dette publique est une question complexe qui comporte des dimensions économiques, idéologiques et politiques. Mais une information qui est trop complexe n'aidera pas la plupart des lecteurs. L'équilibre approprié entre l'intégralité et la compréhensibilité de l'information doit être étudié.

La nécessité d'un horizon à long terme

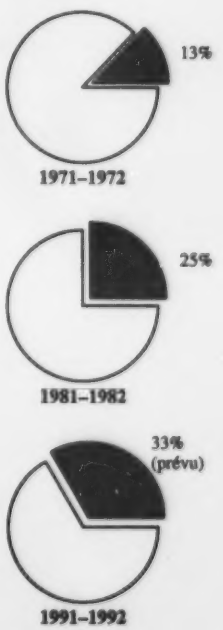
1.35 Certes, le public a besoin d'indicateurs significatifs, mais il a aussi besoin d'information sur les répercussions à long terme de la dette publique. Par exemple, dans quelle mesure peut–on dévier du plan de réduction du déficit du gouvernement et maintenir une sécurité financière? Serions–nous en mesure de faire face à une urgence, et laisser quand même un pays financièrement sain à nos enfants?

1.36 Pour répondre à ces questions, je crois qu'il faut regarder plus loin que le traditionnel horizon de cinq ans et peut–être même voir aussi loin que

Plus la part de l'intérêt est grande, plus le gouvernement se trouve limité dans son choix de dépenses et dans sa capacité de faire face aux urgences.

Pièce 1.1

Part de l'intérêt
(Frais de la dette publique, en pourcentage des recettes budgétaires)



dans 30 ans d'ici, comme le General Accounting Office des États–Unis l'a fait dans une étude récente.

> Nous, le [General Accounting Office] concluons que le fait de mettre l'accent sur la budgétisation une année à la fois n'a pas réussi à répondre aux besoins de la nation. Il est essentiel que le processus du budget soit plus orienté vers les besoins futurs si l'on entend poser les assises d'un pays plus productif à l'avenir.

Nous nous sommes habitués à des déficits de l'ordre de 30 milliards de dollars.

Pourquoi pourrait–il être nécessaire de regarder si loin en avant? Pour deux raisons. Premièrement, en raison du caractère illusoire du gradualisme et deuxièmement, en raison de l'arithmétique de l'intérêt composé.

1.37 Le caractère illusoire du gradualisme et l'arithmétique de l'intérêt composé. Nous nous sommes habitués à des déficits de l'ordre de 30 milliards de dollars. Pour le Canadien moyen, il peut sembler moins urgent de mettre un frein aux accroissements graduels de la dette accumulée par le gouvernement que de répondre à certaines demandes immédiates d'amélioration des services ou de baisse des impôts et des taxes. C'est ce qu'on entend par caractère illusoire du gradualisme : l'inconfort croît si lentement qu'on ne s'en rend pas compte. Les prévisions à court terme ne font pas état de l'effet cumulatif à long terme de ces changements graduels. Je ne cesse de me dire que ces prévisions pourraient ne pas nous donner le signal d'avertissement dont nous avons besoin pour faire des choix rationnels.

1.38 Il y a aussi l'arithmétique de l'intérêt composé qui intervient. Au début, la croissance est faible, mais elle peut devenir spectaculaire puisqu'on paie de l'intérêt sur l'intérêt. Il y a une vieille devinette qui dit ceci : s'il y a une feuille de nénuphar sur un étang et si le nombre de feuilles de nénuphar double tous les jours, c'est–à–dire deux feuilles le deuxième jour, quatre feuilles le troisième jour, huit feuilles le quatrième jour, etc. et que l'étang est complètement couvert de feuilles le trentième jour, à quel moment l'étang n'est–il qu'à moitié couvert? La réponse est, bien entendu, le vingt–neuvième jour. Mais la réponse ne saute pas aux yeux. Il est difficile de se faire beaucoup de souci les premiers jours. L'urgence de la situation n'est pas évidente avant qu'il ne soit probablement trop tard pour intervenir. C'est pourquoi nous avons besoin d'information prospective pour nous avertir des conséquences de nos actions, même avant qu'elles ne se manifestent dans les états financiers annuels historiques ou dans les prévisions à court terme.

1.39 Est–il pratique de faire des prévisions significatives à long terme? Probablement pas. Mais il pourrait être possible de se servir des tendances actuelles pour faire des pronostics à long terme qui seraient significatifs. La différence est de taille. Une prévision tente de prévoir l'avenir — et nous savons tous que c'est une entreprise risquée, surtout à long terme. Mais un pronostic répond simplement à la question suivante : si nous continuons à faire ce que nous faisons aujourd'hui, pourrons–nous nous permettre ce qui en résultera? Si oui, nos tendances actuelles peuvent être maintenues, pour autant que l'on puisse dire. Sinon, nous pouvons prendre une autre voie que celle sur laquelle nous nous sommes engagés.

1.40 Et des pronostics multiples peuvent nous renseigner sur ce que seront les effets de différentes hypothèses ou de différents événements — en d'autres mots, sur les limites de ce que nous pouvons nous permettre. C'est comme conduire sur une route sinueuse que nous empruntons pour la première fois. Ce n'est pas parce qu'on ne peut pas voir plus loin que le prochain tournant qu'on se concentre sur les quelques pieds que l'on a devant soi. On regarde aussi loin que l'on peut voir, de même que des deux côtés pour voir à quelle distance du bord de la route on se trouve. On regarde aussi dans le

rétroviseur. À mon avis, c'est de cette façon qu'un pays devrait s'engager sur la route de l'avenir. La viabilité financière, tout comme le conducteur au volant, doit regarder devant, pas seulement pour savoir où elle va, mais aussi pour évaluer sa vulnérabilité aux événements imprévus et aux changements des conditions.

Une tribune pour un débat rationnel

1.41 La réalité, c'est que ce ne sont pas les gouvernements seuls qui créent des déficits : les forces internationales hors de notre contrôle y contribuent de même que les besoins et les demandes des électeurs. D'une part, nous confions à nos intendants la difficile tâche de défendre nos intérêts et nous leur demandons en même temps de se faire les arbitres de nos demandes et d'essayer de limiter celles qui pourraient nuire au bien–être économique des générations futures. Pour aider les Canadiens à comprendre les choix difficiles qui doivent être faits, il me semble qu'il faut absolument des indicateurs financiers faciles à comprendre et de l'information prospective. Mais l'information en soi ne suffit pas, si on n'a pas de tribune ou de moyen pour en discuter rationnellement. Aujourd'hui, il faut un débat exhaustif et honnête sur les déficits, la dette et les choix de politiques officielles qui en découlent, comme le rôle du gouvernement dans la société.

La nécessité d'une étude

1.42 Ces questions me semblent si importantes que je crois qu'il faut en faire une étude qui les mette en lumière. L'étude à laquelle je pense aurait pour objet principal de définir les indicateurs et l'information nécessaires à la mise en contexte de la dette et du déficit publics. Elle examinerait aussi les moyens de composer avec les limites inhérentes des pronostics à court terme qui font que ces derniers ne peuvent pas nous mettre rapidement en garde contre les menaces au bien–être financier à long terme. Enfin, elle chercherait des moyens d'encourager, à l'intérieur de la structure parlementaire, le genre de débat significatif que les Canadiens devraient avoir sur les déficits et sur la dette.

Une information en temps opportun sur les programmes de crédit du gouvernement

La transparence dans la budgétisation : divulguer les coûts plus tôt

1.43 La «transparence dans la budgétisation» est une expression qui est devenue populaire dans les milieux gouvernementaux aux États–Unis. Elle exprime la nécessité de divulguer rapidement les coûts des programmes de crédit. Si on applique ce concept au Canada, cela veut dire que les coûts liés aux programmes de crédit — comme les garanties d'emprunts qui visent les prêts aux étudiants, les mégaprojets énergétiques et les prêts aux autres pays — devraient être comptabilisés dans les comptes et le budget nationaux dès que les pertes possibles peuvent être évaluées plutôt qu'au moment où l'emprunteur manque à ses engagements. Ce concept est discuté dans plusieurs chapitres du Rapport de cette année.

Aujourd'hui, il faut un débat exhaustif et honnête sur les déficits, la dette et les choix de politiques officielles qui en découlent.

1.44 Ces questions intéressent les parlementaires et d'autres Canadiens. Elles transparaissent dans des sujets d'actualité, comme le financement de la plate–forme de forage d'Hibernia, au large des côtes de Terre–Neuve, la mine de charbon Westray, en Nouvelle–Écosse et les prêts aux anciennes républiques soviétiques. Des milliards de dollars sont en cause. Ces programmes de crédit exposent le gouvernement à des risques de perte, et il faut améliorer la comptabilité et le compte rendu de ces programmes pour que les coûts qui y sont liés soient divulgués plus tôt. Les garanties d'em-

Les pratiques passées et présentes équivalent à l'engagement de dépenses en deux étapes.

prunts illustrent bien mes préoccupations.

1.45 On risque naturellement de considérer les garanties d'emprunts comme des «biens gratuits». Pourquoi les garanties d'emprunts sont–elles considérées comme des «biens gratuits»? Les pratiques passées et présentes équivalent à l'engagement de dépenses en deux étapes. Par exemple, si le gouvernement accorde une garantie d'emprunt d'une valeur de 500 millions de dollars, le Parlement pourrait être prié d'approuver un crédit nominal d'un dollar. Les Parlementaires savent, d'après le libellé du crédit, que la somme maximale en cause est de 500 millions de dollars. Mais le budget et les comptes nationaux pour l'année en cours et pour les années subséquentes ne comprennent pas d'évaluation du coût possible de la garantie. Plus tard, si l'emprunteur manquait à ses engagements, le gouvernement pourrait verser jusqu'à 500 millions de dollars au prêteur et déclarerait la somme dans le déficit de cet exercice. Une question clé d'ordre comptable s'impose : quand le risque de perte devrait–il être comptabilisé?

La transparence dans la budgétisation accroîtrait la responsabilité à l'égard des coûts.

1.46 **Le risque d'émettre un chèque en blanc.** Je m'attendrais que le gouvernement fasse une évaluation annuelle du risque de perte lié aux garanties d'emprunts nouvelles et actuelles et qu'il comptabilise les coûts prévus dans son budget national et dans ses états financiers. Le gouvernement ne le fait pas à l'heure actuelle.

1.47 Il ne s'agit pas d'une simple question de comptabilité. Il s'agit de divulguer entièrement et franchement un risque au moment de demander l'approbation du Parlement et de voir à ce qu'on fasse preuve de la rigueur appropriée au sein du gouvernement au moment d'étudier les demandes de garanties d'emprunts. La transparence dans la budgétisation accroîtrait la responsabilité à l'égard des coûts, plaçant une plus grande partie du fardeau directement sur les épaules des décideurs du gouvernement.

Le gouvernement adopte des positions officielles qui ne font que masquer ce qui se passe vraiment.

Mettre l'accent sur le fond plutôt que sur la forme

1.48 Le gouvernement du Canada a beaucoup de relations avec d'autres pays, habituellement des pays en développement, qui comportent un soutien financier. Le Canada consent des prêts (appelés prêts à des États souverains) à d'autres pays lorsque, par exemple, la Commission canadienne du blé vend des céréales à crédit et lorsque la Société pour l'expansion des exportations prête de l'argent pour financer des exportations canadiennes. Le Canada participe aussi à des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement. La participation du Canada aux banques régionales de développement est considérable, et elle va croissant. Au total, l'aide financière cumulative que le Canada a consentie aux trois grandes banques régionales de développement sous forme de financement et de garanties est passée de 2,6 milliards de dollars en 1983 à 6,2 milliards de dollars en 1991.

1.49 Ce qui me préoccupe au sujet de ces arrangements financiers, c'est que trop souvent, la forme cache le fond. Le gouvernement adopte des positions officielles qui ne font que masquer ce qui se passe vraiment.

1.50 Les prêts à des États souverains en fournissent un bon exemple. Selon la politique du gouvernement, on présume que les prêts à des États souverains sont tous recouvrables éventuellement et on ne comptabilise des pertes que si une nation refuse officiellement d'honorer ses dettes ou si on lui fait grâce de sa dette. À mon avis, c'est beaucoup trop tard. Si un prêt à un État souverain accuse un arriéré et s'il est rééchelonné, la réalité est qu'il existe un risque considérable que les montants dus au gouvernement ne lui soient pas remboursés.

1.51 Le Bureau a soulevé la même question dans le Rapport de 1989. Le

gouvernement continue à soutenir que ces prêts seront recouvrés dans leur intégralité, même ceux qui ont été consentis aux nations les plus sérieusement endettées. Cela donne l'impression que ces prêts sont des éléments d'actif qui retiennent leur valeur d'origine. Dans leurs comptes, les banques commerciales canadiennes et les organismes internationaux, comme la Banque mondiale, en sont venus à admettre que des nations endettées pourraient ne pas être en mesure de payer leurs dettes. Ce faisant, ils admettent simplement la réalité.

Quelle est la responsabilité du gouvernement à l'égard du financement fourni aux Premières nations?

1.52 Dans le cadre des dernières rondes de négociations constitutionnelles, la question du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale a fait l'objet de discussions. Au cours des prochaines années, le gouvernement et les Premières nations pourraient se diriger vers une nouvelle forme de partenariat, ce qui pourrait fournir l'occasion de trouver la solution à un dilemme de longue date.

Il faut trouver une solution à ce dilemme de longue date

1.53 Depuis 1965, on a tendance à transférer ou à dévoluer des programmes aux bandes indiennes. En vertu des lois actuelles, il incombe en fin de compte au ministre de répondre devant le Parlement de la façon dont les fonds publics sont dépensés et des résultats obtenus. Mais la dévolution veut dire que le ministère délègue aux bandes le processus décisionnel. Le dilemme du ministère est qu'il conserve la responsabilité de décisions sur lesquelles il n'exerce qu'un contrôle limité.

1.54 Le Rapport de l'an dernier soulignait la nécessité de résoudre le dilemme de longue date qui est de concilier l'obligation qui est faite au ministère de rendre compte au Parlement et les accords de financement en vertu du processus de dévolution. Cette question est importante pour les accords actuels de financement avec les Premières nations et elle pourrait l'être davantage pour les accords à venir.

Le dilemme du ministère est qu'il conserve la responsabilité de décisions sur lesquelles il n'exerce qu'un contrôle limité.

1.55 Je suis préoccupé de voir que ce dilemme n'a pas encore été résolu. Les lettres et les appels qui sont parvenus à mon Bureau au cours de la dernière année me troublent également. Des membres de bandes m'ont dit se préoccuper de l'absence d'un mécanisme qui puisse permettre d'en appeler des griefs ou des plaintes d'une personne devant des décisions d'une bande et d'y remédier. La question soulevée dans les lettres et les appels reçus concerne la forme d'obligation qu'ont les chefs de bandes de rendre des comptes à leurs membres. Il y a un rapport entre ces liens de reddition de comptes et ceux qui me préoccupent, c'est–à–dire les liens entre le ministère et le Parlement.

1.56 Pour le moment, le ministère a la responsabilité de voir à ce que les crédits votés par le Parlement soient utilisés aux fins prévues et qu'ils soient administrés avec un souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. En 1991, le Bureau recommandait au ministère d'améliorer son cadre d'obligation de rendre compte en vertu des accords de financement actuels, de manière à exiger au moins de la part des bandes des rapports financiers et d'activité en temps opportun et une évaluation de la qualité et du niveau des services fournis aux membres des bandes.

1.57 Le gouvernement doit s'attaquer à la question fondamentale de son intendance pour ce qui est de l'utilisation de l'argent des contribuables. Au coeur de cette question se trouvent le rôle changeant du ministère et la nécessité de clarifier les attentes en ce qui

concerne l'obligation qu'a le ministère de rendre compte de la façon dont les bandes utilisent les fonds. Je reconnais qu'il s'agit d'un défi de taille et qu'il faudra faire des efforts considérables pour la surmonter. Néanmoins, il est essentiel d'y trouver une solution.

Clarification des rôles en matière d'intendance de l'environnement

1.58 Le *Plan vert du Canada pour un environnement sain* est l'élément central du programme environnemental du gouvernement fédéral pour les prochaines années. Compte tenu de l'importance de mettre en oeuvre le *Plan vert*, j'ai trois préoccupations. D'abord, la nécessité de clarifier les rôles des responsables de la réalisation des programmes environnementaux, y compris la mise en oeuvre du *Plan vert*. Ensuite, la nécessité de fixer des jalons environnementaux et de préparer des rapports qui mesurent les progrès en fonction de ces jalons. Enfin, il y a l'importance de la vérification et du processus d'évaluation environnementale pour l'intendance environnementale.

Si l'on veut que ces partenariats soient vraiment fructueux, il faut qu'il y ait une bonne compréhension des rôles, des responsabilités et des obligations qu'a chaque partenaire de rendre des comptes.

Le partenariat est une condition préalable à un meilleur environnement

1.59 Les rapports annuels passés ont fait ressortir la difficulté de coordonner les activités de divers ministères pour atteindre des objectifs communs dans des domaines comme la protection de l'environnement, la lutte contre la drogue et l'immigration. Le chapitre de 1990 sur le ministère de l'Environnement soulignait qu'au sein du gouvernement fédéral, 24 ministères ont des responsabilités en rapport avec plus de 50 lois qui ont des incidences environnementales. De plus, ces ministères doivent souvent travailler de concert avec les administrations des provinces, avec d'autres pays, avec des entreprises et avec des organisations environnementales indépendantes. La mise en oeuvre du *Plan vert* exigera un niveau élevé de coordination entre tous ces groupes.

1.60 Si l'on veut que ces partenariats soient vraiment fructueux, il faut qu'il y ait une bonne compréhension des rôles, des responsabilités et des obligations qu'a chaque partenaire de rendre des comptes. Chacun devrait indiquer de façon directe ce qu'il a l'intention de faire, les ressources dont il a besoin, et quand et comment ses succès ou ses échecs seront mesurés. Cette façon de procéder aidera à éliminer les doubles emplois non nécessaires et coûteux et à réduire au minimum les possibilités de voir des questions importantes échapper à la loi. Elle fournira au public un point de départ pour demander aux partenaires de rendre des comptes, non seulement sur les ressources consacrées à des objectifs environnementaux, mais aussi sur les résultats qu'ils obtiennent.

Le gouvernement fait-il des progrès en matière de protection de l'environnement?

1.61 Cette question est importante pour tous les Canadiens. Pour y répondre, le gouvernement et ses partenaires devront continuer à élaborer des indicateurs en fonction desquels les progrès pourront être mesurés. Il ne s'agit pas d'une tâche facile. En effet, il y a des écarts dans les données environnementales et les relations complexes entre l'hygiène du milieu et l'activité humaine ne sont pas encore tout à fait comprises. Comme résultat, il est parfois difficile de définir des normes acceptables pour la qualité de l'environnement. La première étape de la mesure du rendement consiste à définir clairement les objectifs, les buts et les délais pour les programmes environnementaux. Pour que les Canadiens soient en mesure de juger du succès ou de l'échec des efforts en matière de protection de l'environnement, il faut des rapports complets, clairs, concis, honnêtes et exacts sur les résultats

obtenus en fonction des cibles proposées.

Qui devrait surveiller les efforts de protection de l'environnement déployés par le gouvernement?

1.62 De nombreuses organisations assurent une surveillance et rendent compte du rendement des gouvernements et des autres secteurs dans le domaine de l'environnement. Certaines d'entre elles, comme la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, ont le mandat général de conseiller le gouvernement fédéral sur ses politiques environnementales. Le Parlement et les propres vérificateurs du gouvernement fédéral ont aussi un rôle clé à jouer.

1.63 La mise en place d'une capacité d'évaluation et de vérification environnementales au sein des ministères constitue une condition préalable à une bonne intendance en matière d'environnement. L'évaluation environnementale est une étape proactive qui permet de déceler et d'éviter — ou d'atténuer — les problèmes environnementaux. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui a été adoptée récemment, en fait une exigence légale. Le *Plan vert* oblige aussi les ministères fédéraux à faire des évaluations environnementales à compter de 1992. Plus tard, mon Bureau fera un examen des fonctions de vérification et d'évaluation environnementales dans les ministères du gouvernement. Je veux être en mesure de signaler au Parlement si les ministères et organismes font entrer des considérations environnementales dans leurs processus de planification, si leurs propres vérificateurs environnementaux s'acquittent de leurs responsabilités de manière efficiente et efficace et s'ils respectent les normes de vérification généralement reconnues.

1.64 Dans le *Code de gérance de l'environnement* publié récemment, le gouvernement s'est engagé à mettre en pratique les principes du développement durable dans tous les aspects de ses opérations, y compris l'achat et la cession de biens et de services ainsi que la gestion du matériel et des biens immobiliers pendant leurs cycles de vie. Étant donné que le développement durable exige l'intégration de facteurs économiques et environnementaux, l'étude des facteurs environnementaux devrait faire désormais partie intégrante du processus décisionnel des programmes et des activités du gouvernement fédéral.

1.65 Par conséquent, bon nombre des vérifications que le Bureau fera des programmes du gouvernement auront une dimension environnementale. La difficulté pour le Bureau sera de déterminer comment s'y prendre pour vérifier les questions environnementales importantes de la manière la plus rentable et la plus constructive possible dans le cadre de ses vérifications d'optimisation des ressources et des examens spéciaux visant les sociétés d'État. Par ses vérifications de questions environnementales, le Bureau favorisera l'amélioration de la gestion environnementale et de la reddition des comptes sur l'intendance environnementale.

Tirer pleinement avantage de la technologie informatique

1.66 L'un des défis auxquels le gouvernement fait face est de tirer avantage de l'information en se servant de la technologie tout en réduisant au minimum les risques et les coûts liés aux projets informatiques de grande envergure. J'appuie les efforts entrepris pour profiter pleinement des avantages de l'informatique qui se manifestent au niveau de la qualité globale du service, de la souplesse et de la bonne gestion des ressources d'une organisation. Le gouvernement peut difficilement se permettre d'ignorer les économies considérables auxquelles

Le gouvernement peut difficilement se permettre d'ignorer les économies considérables qui pourraient être réalisées, mais il existe un risque de pertes importantes.

peut donner lieu l'utilisation innovatrice et rentable de la technologie, mais la mise en oeuvre de projets de grande envergure qui supposent des dépenses de centaines de millions de dollars et qui s'échelonnent sur de nombreuses années comporte des risques de pertes importantes.

On se préoccupe depuis longtemps des grands projets informatiques

1.67 Le gouvernement a absolument besoin d'information exacte et produite en temps opportun, et l'informatique est un outil essentiel à la collecte de cette information. Le gouvernement dépense actuellement plus de trois milliards de dollars par année pour obtenir du matériel, des spécialistes et des services dans ce domaine.

1.68 Au cours des années soixante et soixante–dix, le gouvernement a construit des systèmes de grande envergure pour automatiser et accroître l'efficience d'autres importantes activités de bureau et des opérations administratives comme la perception des impôts et le traitement des demandes d'assurance–chômage. Bon nombre de ces systèmes ont été modifiés avec le temps, ce qui fait qu'il est de plus en plus difficile d'assurer un traitement approprié. Le défi actuel consiste à renouveler ces systèmes vieillissants de façon à améliorer le service au public et accroître la productivité.

1.69 Dans le passé, le Bureau a fait état de grandes préoccupations au sujet de la gestion des systèmes informatiques. Divers chapitres renfermaient des observations sur des systèmes importants qui dépassaient les budgets, qui étaient en retard ou qui avaient été tout simplement abandonnés. Le Bureau a signalé que le gouvernement tirait en fait certains avantages du recours à la technologie micro–informatique, mais qu'il ne pouvait pas réellement les quantifier. Des rapports antérieurs ont aussi mis l'accent sur les préoccupations qu'engendrait l'élaboration de gros systèmes financiers et l'établissement de mesures de sécurité et de contrôle suffisantes pour les données électroniques.

1.70 Le Bureau a relevé des indices de saine gestion dans le cadre d'examens récents de l'élaboration de systèmes dans les ministères. Au nombre de ces indices, on trouve l'amélioration de la planification ministérielle à long terme, le recours à de petits projets pilotes et un foisonnement de projets qui rapportent gros au niveau de l'efficience et des économies. Le Bureau est aussi heureux de constater que les organismes centraux ont diffusé de nouvelles directives en vue d'encourager une utilisation innovatrice de la technologie informatique.

La tendance vers les mégaprojets se poursuit

1.71 Le gouvernement continue à investir énormément dans les nouvelles technologies et les systèmes. Le ministère des Approvisionnements et Services a, par exemple, lancé récemment un système de rémunération de la fonction publique dont les coûts estimatifs ont été évalués à 96 millions de dollars. Le ministère de la Défense nationale prévoit dépenser 325 millions de dollars pour le parachèvement de son nouveau système de communication protégé. Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social projette d'investir quelque 258 millions de dollars dans l'élaboration de nouveaux systèmes pour ses programmes de la sécurité du revenu. Et l'an passé, nous avons présenté un rapport sur le Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS) du ministère des Affaires extérieures dont le parachèvement coûtera quelque 138 millions de dollars supplémentaires. Il peut s'écouler jusqu'à dix ans entre la planification et la mise en oeuvre de certains systèmes. La difficulté pour les ministères et organismes est de parachever les systèmes dans les délais, et en deçà des budgets prévus. Les nouveaux systè-

mes modifieront radicalement la façon dont les ministères fonctionnent, et ils devraient donner lieu à une restructuration organisationnelle en profondeur.

1.72 Il y a des sommes considérables en jeu : la mise est élevée. Je veux encourager une administration efficiente et efficace grâce à l'utilisation appropriée de la technologie. Au nom du Parlement, je veux m'assurer que tout intervenant dans l'élaboration de systèmes pose des questions serrées. L'investissement dans des technologies améliorera-t-il le service, accroîtra-t-il la productivité, appuiera-t-il les stratégies du ministère? A-t-on inclus dans le processus de planification une analyse des «enseignements tirés» des expériences passées? A-t-on incorporé dans les systèmes proposés les «meilleures pratiques» de l'industrie?

1.73 Une autre question tient au rôle des organismes centraux et des organismes de services communs. Malgré la réforme de la gestion au sein de la fonction publique et la délégation de pouvoirs qui en résultera, ces organismes auront encore un rôle essentiel à jouer. À mon avis, tout projet d'importance qui est mis de l'avant doit faire l'objet d'un examen critique assez tôt. Et en raison de la complexité croissante des projets d'élaboration de systèmes et du nombre d'organismes en cause, les rôles et les responsabilités doivent être clairs, et quelqu'un doit en assumer le leadership.

1.74 Les membres du Comité des comptes publics se sont dits préoccupés devant le manque de souplesse et le vieillissement rapide des systèmes informatiques. Ils se sont inquiétés également du rendement obtenu sur les dépenses au titre de l'informatique. Je me suis engagé à ce que le Bureau procède à une série d'examens sur l'élaboration des principaux systèmes informatiques au sein du gouvernement.

Il est essentiel d'encourager la réforme au sein de la fonction publique

1.75 L'an dernier, j'ai souligné l'importance de réformer la gestion de la fonction publique en cette période de compétitivité mondiale croissante et de restrictions des dépenses, vu le besoin d'un gouvernement plus efficace et plus efficient. Le gouvernement a entrepris son actuel projet de «renouvellement», Fonction publique 2000, en décembre 1989.

1.76 À l'instar des initiatives lancées dans beaucoup d'autres pays, Fonction publique 2000 a pour objet de rationaliser les structures, les processus et les systèmes du gouvernement et de rendre la fonction publique moins coûteuse, plus productive, plus innovatrice et plus axée sur le service. Elle vise aussi à faire renaître la confiance des Canadiens envers leur fonction publique et à faire en sorte que des fonctionnaires hautement compétents et professionnels continuent à répondre aux besoins du Canada et de ses citoyens.

1.77 Fort de mon expérience de la dernière année, je suis encore plus convaincu du besoin et de l'urgence de réaliser le changement de mentalité qui est l'essence même du renouvellement de la fonction publique. Il y a deux aspects de ce changement auxquels on ne s'est pas attaqué de façon satisfaisante : la nécessité d'instaurer un régime d'obligation de rendre compte plus efficace de la part du gouvernement et au sein des ministères — où l'on mettrait l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus — et la nécessité de repenser tout le concept du contrôle dans le contexte de la réforme de la gestion. Ces questions sont abordées ailleurs dans le présent Rapport, notamment dans la prochaine section

À mon avis, tout projet d'importance qui est mis de l'avant doit faire l'objet d'un examen critique assez tôt.

Je suis encore plus convaincu du besoin et de l'urgence de réaliser le changement de mentalité qui est l'essence même du renouvellement de la fonction publique.

intitulée «Redéfinir la place qu'occupe le contrôle».

Le Parlement a besoin de savoir ce qui se passe

1.78 Fonction publique 2000 est un projet très ambitieux. Il ne peut pas être mené à bien sans un leadership manifeste, y compris l'appui et le bon vouloir de tous les intervenants au niveau politique. Leadership et appui doivent être continuellement présents tout au long du parcours, et être perçus comme tels.

En raison de l'importance que cette initiative revêt pour les contribuables, les parlementaires ont besoin de savoir si l'on fait des progrès.

1.79 Selon le président du Comité permanent des comptes publics :

> «Cette réforme de la fonction publique est importante et même souhaitable. (...) Dans un régime de contraintes budgétaires comme celui qui règne depuis quelque temps, c'est peut-être là le seul moyen qu'auront les gouvernements s'ils veulent maintenir intacts les services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes.»

En raison de l'importance que cette initiative revêt pour les contribuables, elle mérite l'intérêt et l'attention soutenue de tous les parlementaires. Ces derniers ont besoin d'être informés au sujet de Fonction publique 2000 et de savoir si l'on fait des progrès.

Le rapport du gouvernement sur les progrès réalisés est important

1.80 Le premier rapport annuel du gouvernement sur l'état de la fonction publique et les progrès dans la mise en oeuvre de Fonction publique 2000, qui était prévu par le *Livre blanc sur le renouvellement de la Fonction publique*, a été rendu public vers la fin de septembre 1992.

1.81 Ce rapport au premier ministre, destiné à être déposé devant le Parlement, expose les vues personnelles de l'ancien greffier du Conseil privé sur le sujet. Il illustre, par de brèves descriptions, la variété des mesures prises par les organismes centraux et les ministères pour réformer la gestion.

1.82 Comme la publication de ce rapport est récente, le Bureau ne peut pas le commenter de façon détaillée. Toutefois, après avoir nous-mêmes pris connaissance directement des activités de renouvellement dans les organismes centraux et dans divers ministères, nous pouvons dire, en gros, que la description qui y est faite des efforts en cours dans la fonction publique correspond à nos propres impressions à ce sujet.

1.83 Même si j'ai des inquiétudes au sujet de la mesure dans laquelle le renouvellement a pris racine, je considère que le rapport du gouvernement sensibilisera davantage les parlementaires à la situation.

1.84 Les prochains rapports devraient être axés sur les résultats. Naturellement, ce premier rapport du gouvernement fait état des progrès réalisés surtout sur le plan des activités terminées et en cours dans les organismes centraux et dans les ministères. Toutefois, au fur et à mesure que la mise en oeuvre se poursuivra, les progrès devraient être évalués et signalés en fonction des résultats obtenus; par exemple, les rapports devraient fournir de l'information sur les frais généraux, la productivité, l'attitude des employés face au milieu de travail et leur capacité de répondre aux engagements pris concernant le service, et sur les vues des Canadiens sur la pertinence et les coûts des services fournis. Des rapports de cette nature devraient être fournis au Parlement en temps opportun.

1.85 De même, l'étude de ces rapports par un comité parlementaire serait importante comme moyen d'influencer la nature, la direction et le rythme du changement. Une telle étude offrirait au Parlement la possibilité de voir à ce que le rythme du changement soit maintenu et à ce que le changement soit réel plutôt qu'illusoire — que les Canadiens en bénéficient.

Nos vues sur Fonction publique 2000

1.86 Modifications législatives : une première pierre qui n'est toujours pas posée. En décembre 1989, le gouvernement a déclaré qu'il proposerait des modifications au cadre législatif vieux de 25 ans qui régit la dotation en personnel, les relations de travail et les autres aspects de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Depuis, le projet de loi C–26, le *Projet de loi sur la réforme de la fonction publique*, a été déposé, approuvé en principe à la Chambre des communes et étudié en détail par un comité législatif. Toutefois, au moment où je rédige ces lignes, près de trois ans après le lancement de Fonction publique 2000, l'adoption de changements législatifs n'est toujours pas certaine.

1.87 À mon avis, les systèmes actuels de gestion des ressources humaines dans la fonction publique — comme les systèmes de classification et de dotation en personnel — sont trop coûteux, et ils n'assurent pas la souplesse ni ne favorisent l'adaptabilité dont on a besoin aujourd'hui. Des modifications législatives sont essentielles à la modernisation de ces systèmes.

1.88 Les syndicats de la fonction publique et d'autres se sont opposés à un certain nombre des changements proposés dans le projet de loi C–26, et ils soutiennent que des changements législatifs différents sont nécessaires. Toutefois, on s'entend pour dire qu'il faut des modifications législatives, que ces modifications se font attendre depuis longtemps et que le statu quo est inacceptable.

1.89 Une suggestion faite à des comités parlementaires voudrait que les dispositions législatives qui régissent la gestion des ressources humaines dans la fonction publique soient révisées par le Parlement tous les cinq ans. Cette façon de procéder a ses mérites. En effet, elle faciliterait l'introduction et l'évaluation de nouveaux concepts qui pourraient prêter à controverse. Elle pourrait éviter que la situation actuelle ne se reproduise à l'avenir, c'est–à–dire que l'on se trouve aux prises avec un cadre législatif qui est considéré comme ayant freiné le changement depuis trop longtemps.

1.90 La mise en oeuvre dans les ministères en est encore à ses débuts. Sauf quelques remarquables exceptions, les ministères en sont aux premières étapes de la mise en oeuvre de leurs initiatives de renouvellement. Des efforts sincères sont déployés pour améliorer le service à la clientèle et la gestion des ressources humaines — les grands thèmes de Fonction publique 2000. Beaucoup de projets sont en cours.

On s'entend pour dire qu'il faut des modifications législatives et que ces modifications se font attendre.

1.91 Un certain nombre de mesures de renouvellement ont été très visibles et elles ont cherché à faire participer les employés de tous les niveaux. Il est évident que certains employés appuient le renouvellement. Mais il y a aussi des ministères où la démarche s'est surtout faite du haut vers le bas et où, jusqu'à maintenant, la participation des employés a été limitée.

1.92 L'orientation des activités et le rythme du changement varient considérablement tant au sein des ministères qu'entre eux. Notre impression générale est que ce processus reste fragile même dans les ministères où l'initiative est plus avancée. Il reste beaucoup à faire pour en arriver à une pleine participation des fonctionnaires – tant les gestionnaires que les employés de tous les niveaux.

Le processus du changement demeure fragile.

1.93 Modifier les attitudes : un défi de taille. Modifier les attitudes dans une organisation aussi grande, diverse et décentralisée que la fonction publique du Canada constituerait un défi, même dans les meilleures conditions. S'y essayer dans une conjoncture caractérisée par des relations difficiles avec les employés, les restrictions financières, les compressions budgétaires, les réductions de personnel et

par d'autres incertitudes qui influent non seulement sur la structure organisationnelle de la fonction publique mais aussi sur la sécurité d'emploi des personnes, ajoute considérablement à la difficulté. Il est important de ne pas sous-estimer l'ampleur de la tâche.

1.94 Le leadership au plus haut niveau de la fonction publique demeure essentiel. Un solide leadership de la part du greffier du Conseil privé et l'appui d'autres hauts fonctionnaires ont permis de semer les germes du renouvellement. Toutefois, je me demande si la volonté nécessaire est toujours manifeste dans les ministères et les organismes, si tout ce qui pourrait être fait est fait. Je me demande particulièrement si, dans l'ensemble du gouvernement, on accorde à l'amélioration de la gestion des ressources humaines et à la santé à long terme de la fonction publique la priorité que ces objectifs justifient.

Un engagement clair et soutenu en haut lieu demeure essentiel.

1.95 Pour que le renouvellement s'enracine dans l'ensemble de la fonction publique et pour que le rythme du changement soit maintenu là où il existe actuellement, un engagement clair et soutenu en haut lieu demeure essentiel. Comme le *Livre blanc* l'indique, les sous-ministres doivent être tenus de rendre compte de ce qu'ils ont fait pour «promouvoir vigoureusement la mise en oeuvre de Fonction publique 2000 dans leurs ministères».

Il est urgent — et j'insiste sur le mot urgent — que le gouvernement fournisse aux fonctionnaires des orientations générales sur la place qu'occupera le contrôle.

1.96 Les bénéfices réels de la réforme restent à venir. Il est clair qu'on a déployé beaucoup d'efforts pour élaborer les voies du changement et pour faire les premiers pas dans la direction du renouvellement. Certains indices d'amélioration du service à la clientèle sont apparents. Mais, à mon avis, les contribuables de ce pays — et les employés de la fonction publique — sont encore loin de profiter de tous les bénéfices de la réforme de la fonction publique.

Redéfinir la place qu'occupe le contrôle

1.97 Le gouvernement a établi le besoin d'éliminer les contrôles inutiles et de déléguer les pouvoirs aux gestionnaires hiérarchiques. Cela veut-il dire que le gouvernement a besoin de moins de contrôles — ou de contrôles différents — pour en arriver à un contrôle global approprié?

1.98 À cette étape-ci du processus de réforme, je me vois dans l'obligation d'attirer l'attention du Parlement sur le besoin urgent — et j'insiste sur le mot urgent — pour le gouvernement de fournir aux fonctionnaires des orientations générales sur la place qu'occupera le contrôle dans le nouvel environnement qui sera créé par Fonction publique 2000. Je crois que nous pouvons tirer des leçons du secteur privé sur le contrôle puisqu'il est passé par un changement d'orientation semblable au niveau de la gestion.

Les répercussions de la réforme de la fonction publique sur le contrôle

1.99 Le Bureau a visité 40 grandes organisations des secteurs privé et public, et publié les résultats de ses travaux dans un rapport intitulé *La vérification interne dans une culture de gestion en évolution*. Ces organisations ont parlé d'un milieu d'affaires en évolution où intervenaient mondialisation, compressions, concurrence accrue, protection de l'environnement et nouvelles technologies. Elles ont aussi parlé des changements fondamentaux qu'il a fallu apporter à la gestion pour faire face aux nouvelles réalités. Un parallèle évident peut être établi entre ces changements et les efforts que l'on déploie actuellement pour réformer la gestion au sein de la fonction publique.

1.100 La grande majorité des organisations considèrent maintenant le contrôle interne comme une fonction beaucoup plus vaste que les traditionnels contrôles financiers. Le contrôle fait partie intégrante des instruments qui permettent d'obtenir les résultats

escomptés. Les organisations visitées ont considérablement déstratifié leur gestion et confié plus de responsabilités individuelles aux gestionnaires hiérarchiques, c'est–à–dire qu'elles les ont habilités. Elles ont donc assisté à la disparition d'un bon nombre des contrôles centraux traditionnels et d'un niveau de gestion chargé de contrôler les activités à partir du centre.

1.101 Néanmoins, ces entreprises et d'autres voient le contrôle comme un gage de succès dans les milieux d'affaires hautement concurrentiels d'aujourd'hui. Les entreprises ont constaté que la nécessité d'avoir des contrôles efficaces ne changeait pas, mais que la nature et l'emplacement des contrôles changeaient. La tendance est d'éliminer les contrôles inutiles ou de transférer les contrôles des administrations centrales aux bureaux régionaux et d'accorder plus de pouvoirs décisionnels aux gestionnaires des niveaux inférieurs.

1.102 En apportant ce changement, les entreprises reconnaissent que la conception des mesures de contrôle doit s'adapter aux risques liés à leur activité dans différentes circonstances. C'est pourquoi les entreprises centralisent leur contrôle stratégique tout en fournissant aux employés de première ligne des règles fondamentales, de l'information, des techniques et de la formation.

1.103 Le gouvernement fédéral pourrait tirer des enseignements de cette tendance. Le chapitre 4 sur le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral se penche sur la question d'un contrôle efficace comme partie intégrante de la réforme de la fonction publique. En transférant plus de pouvoirs décisionnels aux gestionnaires de première ligne, Fonction publique 2000 aura une incidence sur le contrôle et sur la reddition de comptes. L'étude laisse aussi entendre que cette dévolution des pouvoirs décisionnels exige une vision moderne et positive du contrôle. Le défi est de procéder à la mise en oeuvre d'un nouveau cadre de contrôle qui inspirera confiance au Parlement, aux organismes centraux et aux gestionnaires dans l'ensemble de la fonction publique.

Les entreprises ont constaté que la nécessité d'avoir des contrôles efficaces ne changeait pas, mais que la nature et l'emplacement des contrôles changeaient.

Les organismes centraux et les ministères doivent gérer les risques de la délégation

1.104 Le chapitre 7 porte sur l'application de la Politique sur le réaménagement des effectifs. On y indique comment les ministères ont traité quelques–uns des 13 000 paiements et autres avantages versés à des fonctionnaires déclarés excédentaires ou qui ont démissionné avant d'être mis à pied. Environ le tiers des paiements examinés étaient bien fondés et étaient conformes à l'esprit et à la lettre de la politique. Les résultats de cette vérification soulèvent des questions au sujet du manque de contrôle global, de la probité, de la prudence et de la pertinence. Le Bureau a relevé des carences dans le cadre de gestion des ressources humaines, aux niveaux des ministères et des organismes centraux. Pourquoi de telles situations se produisent–elles? Quels enseignements faut–il tirer au sujet du contrôle dans un contexte où les pouvoirs sont de plus en plus délégués?

1.105 Dans les cas où le réaménagement des effectifs avait été bien géré, le Bureau a constaté que les gestionnaires avaient compris l'objet de la réduction des effectifs et le contexte dans lequel elle devait se faire. La haute direction faisait preuve de leadership, donnait l'orientation et favorisait l'engagement grâce à la participation et à la communication. On avait mis en place un cadre de saine gestion, y compris des contrôles.

Il faut que quelqu'un ait une vue d'ensemble.

Tous les intervenants devraient travailler en partenariat

1.106 Il faut un partenariat entre tous les intervenants des organismes centraux et ceux des ministères et il faut qu'ils clarifient leurs rôles et responsabilités respectifs. Si les gestionnaires ont l'obligation d'informer les organis-

mes centraux de leurs activités, les organismes centraux ont celle de surveiller ce qui se passe sur le terrain. Il faut que quelqu'un ait une vue d'ensemble.

Des valeurs comme celles–là constituent le fondement du contrôle.

1.107 Le gouvernement a formulé pour la fonction publique un ensemble de valeurs qui sont profondément ancrées dans les institutions d'un gouvernement démocratique. Il est essentiel que tous les fonctionnaires se conforment à ces valeurs et surveillent leur propre rendement. Dans le livre blanc sur le *Renouvellement de la fonction publique du Canada*, le gouvernement a déclaré que ces valeurs étaient les suivantes :

- servir le Canada et les Canadiens;
- faire preuve de loyauté envers le gouvernement dûment élu;
- faire preuve d'honnêteté, d'intégrité et d'impartialité;
- utiliser à bon escient l'argent des contribuables;
- respecter fidèlement les principes de l'équité et de l'impartialité;
- exécuter leurs fonctions avec professionnalisme;
- faire montre de respect envers les ministres, les autres parlementaires, le public et les autres fonctionnaires.

Des valeurs comme celles–là constituent le fondement du contrôle.

Pendant le reste de mon mandat, je m'engage à faire ma part pour renforcer l'administration financière du gouvernement.

Favoriser un gouvernement responsable, honnête et productif

1.108 Je suis venu au Bureau du vérificateur général en raison du respect que je porte à nos institutions nationales et de l'optimisme que je nourris à l'égard de l'avenir de notre pays. Mes sentiments n'ont pas changé; ils ont simplement été confirmés. Je crois qu'à ce moment–ci de l'histoire de notre pays, c'est–à–dire au moment où l'on se pose des questions fondamentales au sujet de son avenir, le Bureau peut jouer un rôle en continuant à encourager un gouvernement économique, efficient et efficace. À mon avis, nous devons aux générations passées qui ont construit un pays solide de préserver cet héritage et de le faire grandir.

1.109 Deux thèmes communs dans le présent chapitre sont le rôle de l'intendance dans les ministères et organismes du gouvernement et le rôle de surveillance joué par le Parlement dans l'intérêt de tous les Canadiens. En cette époque de difficultés économiques, il est évident que le gouvernement et les contribuables doivent se respecter mutuellement, partager une vision des droits et des obligations qui en découlent et s'engager à être francs. La communication entre ces parties doit être bonne, et les budgets et les rapports empreints de transparence.

1.110 Pendant le reste de mon mandat, je m'engage à faire ma part pour renforcer l'administration financière du gouvernement. C'est un élément essentiel au maintien d'un pays fort et sain pour la génération actuelle et les générations à venir. Il y a deux objectifs qui sont immédiats et urgents : faire fonctionner l'obligation de rendre des comptes et faire en sorte que le Parlement obtienne une meilleure information sur le déficit. La dette nationale constitue un problème grave, mais la situation est loin d'être sans espoir. J'aimerais que les impôts et les taxes des Canadiens soient mis à leur service plutôt qu'au service de la dette publique et que le Parlement obtienne plus d'information prospective sur la dette et le déficit, et plus de comparaisons entre le rendement prévu et le rendement réel.

1.111 Je tiens personnellement à faire une différence pour les contribuables en favorisant, dans tous les travaux du Bureau pour le Parlement, un gouvernement responsable, honnête et

productif. Je compte que nos vérifications fournissent de l'information et des conseils objectifs au Parlement afin de favoriser la reddition des comptes et de meilleures pratiques de gestion dans les opérations du gouvernement.

1.112 Nous devons continuer d'avoir confiance en notre capacité d'améliorer les choses, nous ne devons jamais perdre notre optimisme ni cesser de croire que nous pouvons tirer des enseignements de l'histoire. En outre, nous devons travailler ensemble à trouver des solutions pratiques qui combleront le fossé insaisissable entre l'idéal et le possible.

Suivi et autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations et aux résultats des travaux de suivi dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

Chapitre 2

Autres observations de vérification

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	2.1
Introduction	2.5
Observations sur les opérations des ministères	
Le gouvernement du Canada	
Recours inapproprié à l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* pour autoriser une dépense de 17,3 millions de dollars, dans le secteur des forêts, et défaut de signaler correctement la dépense au Parlement	2.8
Le ministère de l'Agriculture	
Absence de contrôles appropriés sur les paiements versés à la Société du crédit agricole au titre des concessions à l'aide du Fonds d'examen de l'endettement agricole	2.15
Le ministère des Finances	
Les arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées coûtent des centaines de millions de dollars au Canada en manque à gagner fiscal	2.28
Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie	
Non–respect du Règlement sur les marchés de l'État et paiement à un organisme de service qui a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en fin d'exercice	2.62
Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social	
Insuffisance des contrôles de gestion visant les marchés conclus dans le cadre de projets	2.75
Le versement de prestations à des bénéficiaires qui ne sont plus admissibles donne lieu à d'importants paiements en trop au titre des pensions d'invalidité prévues par le Régime de pensions du Canada	2.88
Le ministère du Revenu national, Impôt	
Exonération d'impôt non autorisée sur l'intérêt réalisé par des corporations de «condominium»	2.102
Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances	
Réclamations excessives aux fins du crédit d'impôt à l'investissement	2.105
Le ministère des Travaux publics	
Manque de souci de l'économie relativement au bail avec option d'achat signé pour l'immeuble Louis St–Laurent	2.109
Le ministère des Pêches et des Océans	
Le Régime d'assurance des bateaux de pêche	2.141

Table des matières (suite)

Pièces

2.1 Pays désignés
2.2 Exemple d'attribution d'une valeur excessive aux fins du crédit d'impôt à l'investissement
2.3 Tentatives de privatisation
2.4 1er cas, 2e cas, 3e cas

Autres observations de vérification

Points saillants

2.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans son Rapport annuel les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

2.2 Le chapitre consacré aux Autres observations de vérification joue un rôle particulier dans le Rapport annuel. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans le chapitre qui porte sur les Autres observations de vérification, nous faisons rapport sur des faits distincts dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de vérifications de conformité aux autorisations des Comptes publics du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités. Il sert également à présenter des questions précises que nous avons relevées lors de nos vérifications intégrées.

2.3 Le chapitre renferme toute une gamme d'observations sur les opérations des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non-conformité aux autorisations, de mauvaises pratiques de gestion de trésorerie, des contrôles insuffisants exercés sur les recettes et des dépenses de deniers sans souci de l'économie.

2.4 Même si les notes de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

2.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient à notre avis de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait état nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité des comptes du Canada ou au cours de nos vérifications intégrées portant sur l'optimisation des ressources.

2.6 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;
- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;
- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

2.7 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et, par conséquent, nos vérifications ont comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre, sous le nom du ministère approprié.

Observations sur les opérations des ministères

Le gouvernement du Canada

Recours inapproprié à l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* pour autoriser une dépense de 17,3 millions de dollars, dans le secteur des forêts, et défaut de signaler correctement la dépense au Parlement

Notre Bureau a déjà signalé dans le passé que le ministère de l'Agriculture utilisait fréquemment l'article 5 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture ainsi que l'autorisation du gouverneur en conseil pour créer de nouveaux programmes. Cette façon de faire, jusqu'à récemment, se limitait au domaine de l'agriculture. En 1992, le gouvernement a eu recours à l'article 5 pour fournir une aide financière au Manitoba relativement aux dépenses que cette province avait engagées à la suite de feux de forêt en 1989. À notre avis, la Loi sur le ministère de l'Agriculture n'autorise pas l'engagement de dépenses en rapport avec les feux de forêt. Ce genre d'autorisation pourrait se trouver, entre autres, dans la Loi sur le ministère des Forêts ou dans la Loi sur les forêts. Parce qu'elle a évité l'utilisation de ces lois, l'opération n'a pu être signalée correctement au Parlement.

2.8 **Contexte.** Notre Bureau, en 1987 et à nouveau en 1989, a signalé l'érosion de l'obligation de rendre

Les notes de vérification renferment des questions d'importance que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes.

compte et du contrôle parlementaire par suite de l'utilisation faite par le ministère de l'Agriculture de l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* et de l'autorisation du gouverneur en conseil pour créer de nouveaux programmes. L'article 5 dispose que «le gouverneur en conseil peut attribuer au ministre d'autres pouvoirs ou fonctions.» Dans le cas d'un autre ministère, nous avions signalé que l'on donnait comme interprétation d'un article de loi au libellé semblable à celui de l'article 5 que celui-ci pouvait donner des pouvoirs reliés à des pouvoirs ou des fonctions déjà attribués, mais non octroyer le pouvoir d'en créer de nouveaux.

Le Parlement n'a guère l'occasion de débattre des programmes autorisés en vertu de l'article 5 et a peu de fondements pour les examiner de près, même si on lui demande de voter des argents pour financer ces programmes.

2.9 En dépit de cela, le ministère s'est prévalu à plusieurs reprises de cet article pour créer de nouveaux programmes et dépenser des milliards de dollars. Jusqu'en 1989, le ministère avait dépensé plus de trois milliards de dollars en se fondant sur l'article 5. Depuis lors, 900 millions de dollars supplémentaires ont été dépensés en vertu de cette autorisation. Comme l'indiquait le Rapport de 1989 du vérificateur général, le Parlement n'a guère l'occasion de débattre des programmes autorisés en vertu de l'article 5 et a peu de fondements pour les examiner de près, même si on lui demande de voter des argents pour financer ces programmes.

2.10 Jusqu'en 1992, les dépenses dont nous avons pris connaissance se limitaient à des questions agricoles. Toutefois, en 1992, le gouvernement s'est prévalu de l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* comme autorisation de dépenser 17,3 millions de dollars pour aider la province du Manitoba à payer les dépenses qu'avaient occasionnées les feux de forêt de 1989. À notre avis, la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* présentement en vigueur ne prévoit aucun pouvoir en rapport avec des questions forestières. Cependant, l'article 9 de la *Loi sur le ministère des Forêts* et le paragraphe 3c) de la *Loi sur les forêts* autorisent de façon assez précise le ministre des Forêts à conclure des ententes avec les provinces à des fins de protection des forêts.

2.11 Ce qui suit englobe un bref rappel des principaux événements qui ont incité le ministère de l'Agriculture à défrayer les coûts qu'ont engendrés les feux de forêt :

- En novembre 1988, on rendait public le Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse afin d'aider les producteurs touchés par une grave sécheresse dans diverses régions du pays. Par la suite, les provinces participantes acceptaient d'assumer 25 p. 100 du coût du programme. Au mois d'octobre 1990, la province du Manitoba était la seule province participante à ne pas avoir signé d'entente avec le gouvernement fédéral relativement au Programme canadien d'aide aux victimes de la sécheresse.

- Au printemps et à l'été de 1989, la province du Manitoba fut touchée par de violents feux de forêts, forçant l'évacuation de presque 24 000 personnes et entraînant des dépenses qui dépassèrent les 63 millions de dollars.

- Selon les représentants du ministère de l'Agriculture, la province, dans sa tentative de recouvrer environ 30 millions de dollars de ce que lui avaient coûté les feux de forêt, a reporté sa signature d'une entente avec le fédéral relativement au Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse, retardant de ce fait le versement de sa contribution de 37,7 millions de dollars.

- En mars 1992, le gouvernement fédéral consentait à aider la province du Manitoba jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars des frais qu'elle avait encourus par suite des feux de forêt de 1989. En

contrepartie, la province s'engageait à signer une entente relative au Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse et à verser au Canada les 37,7 millions de dollars qu'elle devait.

- En vertu des dispositions de l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture*, un montant de 17,3 millions de dollars devait être versé au titre de dépenses occasionnées par les feux de forêt. Le reste du trente millions a été versé, dans les règles, par deux autres ministères fédéraux, en vertu de leur loi respective, l'un versant 1,3 million de dollars, l'autre, 11,4 millions de dollars.

- Le montant du ministère de l'Agriculture a été déduit des 37,7 millions de dollars dus au Canada, en vertu du Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse. La province du Manitoba devait payer le solde de 20,4 millions de dollars sous forme de versements.

- Il y a eu autorisation par décret du conseil, en ayant recours à l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture*, de conclure une entente permettant d'effectuer l'opération de 17,3 millions de dollars.

2.12 Questions. À notre avis, l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture* n'autorise pas le gouvernement fédéral à intervenir dans des questions forestières. Si l'on s'était prévalu des dispositions de la *Loi sur le ministère des Forêts* ou de celles de la *Loi sur les forêts* comme autorisation d'engager des fonds, le ministère des Forêts aurait eu à demander un budget supplémentaire pour fournir ces fonds.

2.13 Dans sa comptabilisation de l'opération, le ministère de l'Agriculture a soustrait les fonds versés pour les dommages attribuables aux feux de forêt du montant à recouvrer dans le cadre du Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse, ce qui ne constitue pas une façon correcte de faire rapport de l'utilisation des 17,3 millions de dollars et ce qui, de ce fait, sous–estime du même montant les fonds prélevés du crédit 15 «Subventions et contributions». Les recettes non fiscales du ministère sont sous–estimées de ce même montant. L'opération a donc été menée sans l'autorisation appropriée et elle n'a pas été comptabilisée correctement dans les comptes.

2.14 Conclusion. À notre avis, la dépense aurait pu être engagée et déclarée correctement s'il y avait eu application de deux ententes différentes : une première entente entre la province du Manitoba et le ministre fédéral des Forêts pour le versement des 17,3 millions de dollars, et une deuxième entente conclue avec le ministre fédéral de l'Agriculture pour la contribution provinciale de 37,7 millions de dollars, en vertu du Programme canadien d'aide aux agriculteurs victimes de la sécheresse.

Commentaire du ministère : *Le ministère de l'Agriculture est d'accord avec les faits tels qu'ils sont présentés ci–dessus. Toutefois, comme dans le passé, le ministère n'est toujours pas d'avis avec l'interprétation du vérificateur général de l'article 5 de la Loi sur le ministère de l'Agriculture. Les services juridiques du ministère de l'Agriculture appuient la position du ministère selon laquelle l'application de l'article 5 dans ce cas était juste.*

Le ministère de l'Agriculture

Absence de contrôles appropriés sur les paiements versés à la Société du crédit agricole au titre des concessions à l'aide du Fonds d'examen de l'endettement agricole

Le ministère de l'Agriculture n'a pas exercé une gestion et un contrôle financiers efficaces sur des paiements de 160 millions de dollars provenant du Fonds d'examen de l'endettement

agricole et qui ont été versés par le ministère depuis l'entrée en vigueur du Fonds, en décembre 1986, jusqu'au 31 mars 1992. À notre avis, le ministère doit voir à préciser clairement et à intégrer, au départ, dans ses programmes les modalités qui constituent le fondement des paiements ainsi que les documents requis en preuve et il doit également voir à ce que ces exigences soient clairement communiquées et comprises par tous les organismes participants. De plus, le ministère devrait voir à instaurer en temps opportun des procédés de vérification de conformité a posteriori.

Lorsque les remboursements ont été autorisés, le ministère ignorait si les concessions faites respectaient les modalités de remboursement prévues.

2.15 Contexte. La *Loi sur l'examen de l'endettement agricole* est entrée en vigueur au mois de juin 1986 afin de faciliter les ententes financières entre agriculteurs et créanciers. La Loi donnait lieu à l'établissement d'un Bureau d'examen de l'endettement agricole dans chaque province. Les Bureaux devaient offrir des services de médiation aux agriculteurs en difficulté financière ou insolvables afin qu'ils puissent en arriver à une entente avec leurs créanciers. Le ministère de l'Agriculture gère et finance ces Bureaux d'examen.

2.16 La Société du crédit agricole (SCA) est une société en propriété exclusive de l'État et qui est le détenteur d'un volume important d'hypothèques agricoles, lesquelles, au moment de la création des Bureaux d'examen, formaient une partie importante de la dette agricole en difficulté. En décembre 1986, un décret du conseil émis en vertu de l'article 5 de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture*, créait le Fonds d'examen de l'endettement agricole. Le décret autorisait le ministère de l'Agriculture à rembourser à la Société le montant de certains types de concessions aux agriculteurs, après médiation des Bureaux d'examen. Le remboursement consistait en un paiement à la Société du crédit agricole puisé à même le Fonds et versé au nom des agriculteurs concernés. Au départ, le montant total des dépenses autorisées à ce titre était de 30 millions de dollars, lequel montant fut augmenté de 300 millions de dollars en avril 1988.

2.17 Le décret du conseil fixait les conditions à respecter pour qu'une concession puisse être remboursée à la Société à même le Fonds. Premièrement, la SCA devait obtenir la certitude que l'agriculteur était capable de gérer ses affaires et qu'il possédait un plan d'exploitation établissant la viabilité future de son exploitation agricole. Deuxièmement, ne seraient pas remboursées les concessions de la Société aux agriculteurs qui seraient proportionnellement supérieures à celles accordées par d'autres créanciers garantis. Seule la Société pouvait puiser à même le Fonds.

2.18 Le ministère a approuvé les remboursements versés à la Société du crédit agricole à même le Fonds en se fondant sur une liste, présentée par la Société, des concessions accordées à chaque agriculteur. En conséquence, lorsque les remboursements ont été autorisés, le ministère ignorait si les concessions faites respectaient les modalités de remboursement prévues. Faire des paiements avant d'obtenir des preuves de conformité aux textes réglementaires est une procédure acceptable à la condition que les paiements soient rapidement suivis d'une vérification a posteriori de l'organisation à qui les paiements ont été versés afin d'obtenir l'assurance que les modalités d'admissibilité ont été respectées. Le décret du conseil attribuait justement au ministère le devoir d'agir ainsi. Toutefois, pour que la vérification a posteriori s'appuie sur une base raisonnable, il est essentiel : que le ministère s'assure que les modalités d'admissibilité sont clairement définies; que le bénéficiaire comprend et accepte ces définitions et accepte de fournir les documents exigés afin d'avoir la preuve suffisante et appropriée qu'il satisfait aux critères d'admissibilité; et que les vérifications a posteriori sont effectuées en temps opportun afin de s'assurer que l'on

cerne tôt les problèmes et qu'on y trouve une solution rapidement.

2.19 En juin 1989, le service de vérification interne du ministère signalait qu'il n'y avait pas eu de vérifications a posteriori des paiements versés à la Société du crédit agricole par le ministère et recommandait à celui-ci de commencer à les effectuer. Nous avons également abordé ce point dans une lettre à la direction adressée au ministère à la suite de notre vérification des états financiers sommaires du Canada pour les exercices clos le 31 mars 1989 et aussi 1990 et 1991. Le ministère a accepté notre recommandation et a déclaré vouloir effectuer ces vérifications a posteriori en juin 1990 afin d'obtenir l'assurance que les réclamations payées étaient valides et afin d'évaluer, en ce qui a trait aux réclamations, les méthodes de traitement et les contrôles internes utilisés par la Société.

2.20 Les résultats de la première vérification a posteriori n'ont été présentés qu'en mars 1991, soit cinq ans après les premiers versements provenant du Fonds et après que le ministère eut autorisé des paiements de 120 millions de dollars, au 31 mars 1991. À notre avis, le ministère a mis trop de temps à faire effectuer les vérifications a posteriori pour évaluer si les remboursements provenant du Fonds étaient justifiés. Ce retard dans la réalisation des vérifications a posteriori est surprenant puisque l'on retrouve dans les registres du ministère des indications à l'effet que, dès 1988, l'on s'inquiétait de ce que certaines réclamations produites par la Société pourraient ne pas être conformes aux critères de viabilité établis dans le décret du conseil.

2.21 Le ministère a fait d'autres versements de quelque 40 millions de dollars, entre le 1er avril 1991 et le 31 mars 1992 après avoir reçu, en mars 1991 puis en décembre de la même année, des éléments probants indépendants qui découlaient de vérifications a posteriori, soulevant des préoccupations, à savoir, si les sommes déjà versées l'avaient été conformément aux dispositions du décret du conseil.

Le ministère a mis trop de temps à faire effectuer les vérifications a posteriori pour évaluer si les remboursements provenant du Fonds étaient justifiés.

2.22 Afin d'évaluer si les concessions étaient conformes au décret du conseil, les vérificateurs indépendants retenus par le ministère pour effectuer les vérifications a posteriori ont établi des critères de vérification selon lesquels, entre autres choses, les dossiers de concession de la Société devaient contenir une documentation claire qui démontre la capacité de gestion; ils devaient aussi contenir des états financiers adéquats ainsi qu'un plan d'opérations satisfaisant qui démontre la viabilité future de l'entreprise agricole. Ils s'attendaient également que le plan d'opérations comprenne une analyse de l'effet net de la(des) concession(s) proposée(s) sur l'encaisse et la rentabilité de l'emprunteur. Enfin, ils ne croyaient pas qu'on puisse satisfaire au critère de proportionnalité si les créanciers privilégiés ne participaient pas au processus du Bureau d'examen de l'endettement agricole ou ne faisaient pas de concessions à l'emprunteur. En décembre 1991, les vérificateurs ont signalé que :

- La plupart des dossiers de concessions de la Société vérifiés ne renfermaient pas de documentation suffisante pour déterminer si l'on avait satisfait au critère de capacité de gestion.

- Bon nombre de dossiers de concessions de la Société vérifiés ne renfermaient pas de documentation suffisante et appropriée pour déterminer si l'on avait satisfait au critère de viabilité future.

- Plus de la moitié des dossiers de concessions de la Société vérifiés ne satisfaisaient pas au critère de proportionnalité.

Bon nombre de dossiers de concessions de la Société vérifiés ne renfermaient pas de documentation suffisante et appropriée pour déterminer si l'on avait satisfait au critère de viabilité.

2.23 Au moment où s'est déroulée la vérification a posteriori, il n'existait pas de définition claire de la viabilité qui fasse l'accord de toutes les parties.

2.24 Question. À notre avis, les vérifications a posteriori n'ont pas constitué un contrôle de gestion financière significatif parce que le ministère n'a pas clarifié les modalités du décret du conseil (par exemple, les expressions «viabilité future» et «proportionnalité»); il n'a pas signalé à la Société l'obligation de fournir une information suffisante et appropriée du respect du décret du conseil; et il n'a pas effectué les vérifications a posteriori en temps opportun.

2.25 En mai 1992, alors qu'il restait moins d'un an pour faire approuver les paiements provenant du Fonds, le ministère et la Société du crédit agricole se sont mis d'accord sur des critères pour appuyer la question de la viabilité en se fondant sur une proposition du ministère. Celui-ci n'a effectué aucune recherche et aucune analyse lorsqu'il a élaboré la proposition présentée à la Société. Une recherche sérieuse sur cette question indique que ces critères sont vraiment trop optimistes car ils ne tiennent pas suffisamment compte, entre autres choses, de l'utilité d'établir une réserve suffisante pour dépenses imprévues et pour le remplacement du matériel, ou ne tiennent pas suffisamment compte de la capacité des personnes à supporter des diminutions mêmes légères des récoltes ou un léger affaiblissement des marchés.

Les vérifications a posteriori n'ont pas constitué un contrôle de gestion financière significatif.

2.26 En juin 1992, le ministère demanda et reçut une approbation par décret du conseil qui redéfinissait la proportionnalité. Le décret du conseil révisé requérait la Société d'agir comme tout autre créancier responsable dans des circonstances semblables, étant donnée sa position relative et la valeur nette de ses garanties.

2.27 Conclusion. À notre avis, le ministère se doit d'améliorer ses systèmes et ses procédés de façon à ce que les modalités établies pour le versement des paiements et les documents requis en preuve à ce titre soient clairement définis et intégrés à la conception de ses programmes. Il devrait aussi voir à ce que ces exigences soient clairement communiquées à tous les organismes participants et comprises par eux. De plus, le ministère devrait instaurer en temps opportun des vérifications a posteriori continues de la conformité pour tous les programmes en vertu desquels les paiements sont assujettis à cette forme de contrôle de gestion financière — habituellement, elles devraient avoir lieu moins d'un an après le début d'un nouveau programme. Nous avons exprimé des préoccupations semblables au sujet de l'efficacité des procédés de vérification a posteriori de la conformité, dans notre vérification de 1992 de l'optimisation des ressources des programmes de sécurité du revenu agricole.

Commentaire du ministère de l'Agriculture : *Le ministère est d'accord, dans l'ensemble, avec le fondement de ces observations. Toutefois le ministère croit que sa façon de faire, en ce qui a trait à cet accord de contribution, s'inscrit dans la pratique ordinaire des relations entre organismes du gouvernement qui relèvent du même ministre en ce sens qu'il s'est fié, pour la gestion du Fonds, aux connaissances et à la compétence de la Société du crédit agricole. Le ministère, lorsque ses vérificateurs lui ont signalé des lacunes, a pris les mesures correctives pour résoudre les problèmes décelés.*

Le ministère des Finances

Les arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées coûtent des centaines de millions de dollars au Canada en manque à gagner fiscal

En 1987, le ministère des Finances a annoncé qu'il examinerait les règles fiscales visant la déductibilité des intérêts, le revenu de source étrangère et les corporations étrangères affiliées. Ces examens ne sont pas encore terminés. L'assiette fiscale risque de s'effriter, et le Canada a perdu des centaines de millions de dollars en recettes fiscales.

2.28 Contexte. Dans notre Rapport de 1986 (chapitre 4, Les dépenses fiscales), nous avons fait état de nos préoccupations au sujet des stratagèmes d'évitement fiscal. Nous avons signalé qu'il est à la fois légitime et recommandé que les contribuables fassent appel à des spécialistes dans le but de payer un minimum d'impôt. Toutefois, même s'ils peuvent donner lieu à des économies fiscales, ces conseils peuvent renverser ou réduire considérablement l'efficacité des dispositions fiscales. Contrairement aux dépenses fiscales qui allègent le fardeau des contribuables qui ont rempli des conditions qui aideront le gouvernement à réaliser des objectifs économiques ou sociaux précis, ces stratagèmes ne se rapportent à aucun objectif législatif précis et pourraient habituellement être considérés comme allant à l'encontre de l'esprit général de la loi.

2.29 Ces stratagèmes d'évitement fiscal ont aussi un effet défavorable sur l'équité et l'intégrité du régime fiscal et sur les attitudes envers l'observation spontanée de la loi. Habituellement, ce ne sont que les personnes qui ont les moyens de se payer des conseils coûteux qui ont accès à ces stratagèmes. Ceux qui n'en ont pas les moyens peuvent alors se voir refuser un traitement équitable ou impartial.

2.30 Reconnaissant qu'il est pratiquement impossible de prévoir tous les stratagèmes d'évitement fiscal, nous avons recommandé en 1986 que le gouvernement élimine les mécanismes qui les permettent, dès qu'il les décèle.

2.31 Dans son rapport du 20 décembre 1989 concernant un problème d'évitement de la taxe fédérale de vente, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le ministère des Finances veille à ce que l'évitement fiscal fasse l'objet d'une étroite surveillance et à ce que des solutions aux pertes considérables de recettes fiscales soient proposées le plus tôt possible après qu'on se soit rendu compte de l'existence d'un problème.

2.32 Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui se rapportent aux corporations étrangères affiliées et au revenu de source étrangère sont complexes, comme le sont les arrangements pour les corporations étrangères. Nous avons l'intention d'expliquer la situation fidèlement et sans complexité indue. Nous sommes préoccupés par les opérations qui peuvent être structurées de façon à circonvenir l'intention de la loi.

2.33 Questions. En 1987, le ministère des Finances a annoncé qu'il étudierait les règles fiscales visant la déductibilité des intérêts, le revenu de source étrangère et les corporations étrangères affiliées. Ces études ne sont pas encore terminées.

Les arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées constituent un secteur de préoccupation pour le ministère du Revenu national, Impôt.

2.34 Les arrangements fiscaux pour les corporations étrangères affiliées constituent un secteur de préoccupation pour le ministère du Revenu national, Impôt (RNI). À maintes reprises, ce ministère a avisé le ministère des Finances de ses inquiétudes au sujet de la loi existante.

2.35 Déductibilité de l'intérêt. D'une manière très générale, la loi permet à une corporation résidante au Canada de déduire l'intérêt sur les fonds qu'elle emprunte pour investir dans une corporation étrangère affiliée. Il n'est pas nécessaire de rapprocher les frais d'intérêt relatifs à cet investissement avec les revenus qu'il génère.

2.36 Quand une société canadienne exploite une entreprise à l'étranger, par l'intermédiaire d'une corporation affiliée, les frais d'intérêt liés à son investissement dans la corporation étrangère affiliée peuvent être déduits au Canada, alors que le revenu connexe est déclaré dans le pays étranger. Le ministère des Finances nous a fait savoir que ce traitement est conforme à celui des autres pays et qu'il est conçu pour encourager la compétitivité internationale.

Certains dividendes ne sont pas assujettis à l'impôt canadien, car on considère que le revenu a été imposé par un État étranger.

2.37 Cette déduction d'intérêt réduit les recettes fiscales du Canada, et le revenu connexe n'est pas nécessairement assujetti à l'impôt au Canada; il peut être reçu en tant que dividende exonéré et ne jamais apparaître dans l'assiette fiscale canadienne. Cette exemption se voulait un moyen de produire un effet semblable à celui qu'aurait eu un système canadien de crédits pour impôts étrangers.

2.38 Même si les dividendes de corporations étrangères affiliées dans des pays où l'impôt est élevé étaient inclus dans le revenu des corporations canadiennes, l'impôt canadien à payer serait neutralisé par les crédits canadiens au titre des impôts étrangers acquittés par les corporations étrangères affiliées. Cette situation ne produirait aucun impôt pour le Canada (procéder autrement engendrerait une double imposition), mais les corporations pourraient déduire de leur revenu au Canada tous les frais d'intérêt connexes.

Le revenu gagné dans un paradis fiscal peut donc faire l'objet d'un traitement de faveur par rapport à celui qui est gagné au Canada et qui est assujetti à l'impôt canadien.

2.39 Même si le système d'exemption était supprimé, il resterait la question du report. Autrement dit, les frais d'intérêt de la corporation canadienne seraient déductibles dans l'année courante, mais les dividendes de ses corporations étrangères affiliées ne seraient inclus dans le revenu qu'au moment où ils seraient reçus.

2.40 Si les taux d'imposition canadiens sont plus élevés que dans d'autres pays, on est incité à engager et à déduire des frais d'intérêt au Canada.

2.41 En 1990, le ministère des Finances nous a avisés que la question du rapprochement des frais d'intérêt et du revenu connexe faisait l'objet d'«un examen approfondi...dans le but d'élaborer une politique fiscale judicieuse».

2.42 Dividendes exonérés de corporations étrangères affiliées. Les règles sur les corporations étrangères affiliées permettent à une corporation canadienne de percevoir de ses corporations étrangères affiliées admissibles un revenu d'entreprise exploitée activement, sans payer d'impôt sur ce revenu au Canada. Pour être admissible, la corporation étrangère affiliée doit être résidante de l'un des pays désignés dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu* (voir la pièce 2.1), et le revenu d'entreprise exploitée activement doit être gagné dans un pays qui est ainsi désigné ou encore au Canada. Les dividendes ne sont pas assujettis à l'impôt canadien, car on considère que le revenu a été imposé par un État étranger, à un taux à peu près équivalant aux taux canadiens. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'exonération des dividendes se voulait un moyen de produire un effet semblable à celui qu'aurait eu un système canadien de crédits pour impôts étrangers.

2.43 Comme le montre la pièce 2.1, un certain nombre des pays désignés ont des taux d'imposition faibles ou sont de véritables paradis fiscaux, et certains types de revenu qui y sont gagnés pourraient ne pas être assujettis à un taux semblable à ceux du Canada.

2.44 De plus, une corporation étrangère affiliée, dans un pays non désigné, peut techniquement être résidante d'un pays désigné; les dividendes qu'elle rapporte peuvent ensuite être transférés à la corporation canadienne en franchise d'impôt canadien, même si le revenu auquel ils correspondent n'a pas été imposé à un taux à peu près équivalent aux taux canadiens. Le ministère du Revenu national, Impôt est au courant qu'un certain nombre de contribuables ont utilisé ce moyen pour être en mesure de transférer 500 millions de dollars au Canada en franchise d'impôt.

2.45 Déterminer le lieu de résidence est une affaire complexe et une question de fait.

2.46 Le système devait assurer que le revenu qui entre au Canada soit imposé par le Canada si le revenu n'avait pas déjà été assujetti à l'impôt par un pays étranger à un taux sembla-

ble aux taux canadiens. Mais, dans bien des cas, ce n'est pas ce qui se passe.

2.47 Pour compliquer encore plus les choses, le revenu étranger d'une corporation canadienne qui est exonéré ou peu imposé donne droit, sur les dividendes versés aux actionnaires canadiens, aux mêmes crédits d'impôt fédéral et provinciaux que le revenu de source canadienne, qui est pleinement imposé. Le revenu gagné dans un paradis fiscal peut donc faire l'objet d'un traitement de faveur par rapport à celui qui est gagné au Canada et qui est assujetti à l'impôt canadien. À notre avis, cela revient à un encouragement à maximiser le revenu de corporations étrangères affiliées. En 1990, le ministère des Finances nous a informés que le montant des crédits d'impôt demandés dans ces cas–là «n'est probablement pas assez important pour justifier une mesure législative».

2.48 Dividendes imposables de corporations étrangères affiliées. Les dividendes reçus de corporations étrangères affiliées non admissibles, soit les sociétés résidantes d'un pays non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*, et les dividendes provenant de revenus autres qu'un revenu d'entreprise exploitée activement, gagnés par des corporations étrangères affiliées, sont considérés comme provenant d'un surplus imposable. Ces dividendes sont assujettis à l'impôt lorsqu'ils entrent au Canada, un crédit étant accordé à la corporation canadienne au titre de l'impôt étranger acquitté par la corporation étrangère affiliée. Les sociétés sont donc incitées à reporter ces distributions ou à les masquer lorsque le revenu de la corporation étrangère affiliée est assujetti à des taux d'imposition étrangers inférieurs aux taux canadiens.

2.49 Grâce à un certain nombre de stratagèmes de «dépouillement des surplus», des excédents imposables sont convertis en excédents exonérés. On se sert également de «prêts en amont» pour dissimuler une distribution au Canada (la corporation étrangère distribue de l'argent à une corporation affiliée ou la société mère canadiennes par la voie d'un prêt ou d'un achat d'actions).

2.50 Problèmes connexes. Un certain nombre d'autres problèmes ont été constatés. Nous commentons l'un d'eux ci–dessous.

2.51 Revenu étranger accumulé, tiré de biens (FAPI). Les règles sur le revenu étranger accumulé qui est tiré de biens sont un élément clé du régime actuel en vue de contrer le problème de l'évitement fiscal. Elles ont pour objet d'éliminer l'avantage fiscal résultant des revenus d'investissements passifs, par exemple des intérêts dans le cas d'une corporation étrangère affiliée

Des stratagèmes ont été conçus pour convertir des distributions imposables en des distributions exonérées.

Pièce 2.1

Pays désignés
(Certains dividendes de ces pays peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt)

PAYS AVEC LESQUELS IL Y A UNE CONVENTION

Allemagne
Australie
Autriche
Bangladesh
BARBADE
Belgique
Brésil
Cameroun
Chine
CHYPRE
Corée
Côte d'Ivoire
Danemark
Égypte
Espagne
États–Unis, à l'exclusion de leurs territoires
Finlande
Guyane
Inde
Indonésie
IRLANDE
ISRAËL
Italie
Jamaïque
Japon
Kenya
Malaisie
MALTE
Maroc
Nouvelle–Zélande, à l'exclusion des îles Cook, Niue et Tokelau
Norvège, à l'exclusion de Svalbard (y compris l'île Bear), de Jan Mayen et des dépendances norvégiennes à l'extérieur de l'Europe
Pakistan
PAYS–BAS, à l'exclusion des Antilles néerlandaises
Philippines
République dominicaine
République française, les départements européens, Saint–Pierre–et–Miquelon et les départements d'outre–mer suivants : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, à l'exclusion des territoires d'outre–mer
Roumanie
R.–U. et Irlande du Nord
SINGAPOUR
Sri Lanka
Suède
SUISSE
Thaïlande
Trinité–et–Tobago
Tunisie
URSS
Zambie

PAYS AVEC LEQUEL UNE CONVENTION A ÉTÉ SIGNÉE, MAIS QUI N'EST PAS ENCORE EN VIGUEUR

LIBÉRIA

PAYS AVEC LESQUELS IL N'Y A PAS DE CONVENTION

ANTIGUA
Argentine
Belize
DOMINIQUE
MONTSERRAT
PORTUGAL[1]
SAINT–KITTS–et–NEVIS–ANGUILLA
SAINTE–LUCIE
SAINT–VINCENT
Sénégal

Les pays en italique sont souvent appelés des paradis fiscaux.
[1] Madère est considérée comme un paradis fiscal.

contrôlée, où le revenu d'investissement passif gagné par la corporation étrangère affiliée est attribué aux actionnaires canadiens.

En septembre 1990, Revenu national, Impôt a de nouveau informé le ministère des Finances de ses préoccupations en rapport avec la loi.

2.52 Une des principales préoccupations tient au fait que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas ce qu'est un revenu actif ou passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé qui est tiré de biens. L'absence d'une définition préoccupe le ministère du Revenu national, Impôt. Elle rend la loi difficile à appliquer et, pour le contribuable, difficile à respecter. La jurisprudence limitée indique que la signification du revenu d'entreprise exploitée activement aux fins des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens peut provenir de la jurisprudence portant sur la signification d'avant 1979 d'une entreprise exploitée activement dans le contexte des règles sur la déduction accordée aux petites entreprises. La signification du revenu d'une entreprise exploitée activement aux fins des règles sur la déduction accordée aux petites entreprises a été modifiée par la suite par des modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ces modifications n'ont pas eu d'application aux règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. Ainsi, la signification du revenu passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens pourrait être très restreinte. Par conséquent, il n'y a pas de garantie raisonnable que les règles seront appliquées dans tous les cas où elles le devraient.

Les contribuables peuvent transférer à leur société mère canadienne des pertes de filiales étrangères; virer à l'étranger le revenu de corporations canadiennes; convertir en revenu exonéré le revenu de corporations canadiennes.

2.53 La Règle générale anti-évitement (RGAE) a reçu force de loi en septembre 1988, après les arrangements fiscaux relativement aux corporations étrangères affiliées qui sont mentionnés au paragraphe 2.56. La règle s'appliquera aux arrangements fiscaux qui entraînent un mauvais usage des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou un abus, si l'on tient compte de la loi lue dans son ensemble.

2.54 Nous ne sommes pas en mesure de fournir au Parlement l'assurance raisonnable que la règle aura des répercussions importantes en ce qui concerne les problèmes relevés dans cette note. Les arrangements fiscaux relativement aux corporations étrangères affiliées continuent d'être un sujet de préoccupation pour le ministère du Revenu national, Impôt et en septembre 1990, il a de nouveau informé le ministère des Finances de ses préoccupations. Au mois de septembre 1992, on n'avait pas émis de nouvelles cotisations en ayant recours à la règle.

2.55 Utilisation des règles par les contribuables. On se sert de ces règles pour :

- transférer à la société mère canadienne des pertes de filiales étrangères;
- virer à l'étranger le revenu de corporations canadiennes;
- convertir en revenu exonéré le revenu de corporations canadiennes.

2.56 Les Antilles néerlandaises, la Barbade et les Pays-Bas sont considérés comme des paradis fiscaux. Le ministère du Revenu national, Impôt a relevé les arrangements fiscaux suivants relativement à des corporations étrangères affiliées.

- Une filiale dans les Antilles néerlandaises (en vertu de la loi canadienne sur l'impôt, la compagnie est une résidante de la Suisse, mais en vertu de la loi suisse, elle n'est pas considérée comme résidante de ce pays) d'une compagnie canadienne avait un actif de 865 millions de dollars et un revenu de 92 millions de dollars non assujetti aux règles du Revenu étranger accumulé tiré de biens. Bien que le revenu de la filiale étrangère n'ait pas été imposé à un taux semblable aux taux canadiens, il peut être transféré à la société mère canadienne en tant que dividendes exonérés. Le revenu étranger n'est pas

assujetti à l'impôt quand il entre au Canada, mais donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provinciaux sur les dividendes versés aux actionnaires canadiens. La société mère canadienne a engagé des frais de financement pour son investissement dans la filiale et a déclaré au Canada une perte fiscale de 29 millions de dollars.

- Une société canadienne a transféré pour 318 millions de dollars de placements à sa filiale de la Barbade, qui a généré en six mois un revenu de 37 millions de dollars non assujetti aux règles du Revenu étranger accumulé tiré de biens. Même si le revenu de la filiale n'a pas été imposé à un taux semblable aux taux canadiens, il peut être transféré à la société mère canadienne en tant que dividendes exonérés. Le revenu étranger n'est pas assujetti à l'impôt quand il entre au Canada, mais donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provinciaux sur les dividendes versés aux actionnaires canadiens. La société mère canadienne a engagé des frais de financement pour son investissement dans la filiale de la Barbade et a déclaré une perte fiscale au Canada.

- Une corporation américaine affiliée à une société canadienne a 684 millions de dollars en liquidités et dépôts à court terme qui proviennent de la compagnie canadienne. Le revenu de placements gagné par la corporation américaine affiliée a été utilisé pour résorber ses pertes fiscales américaines. Les frais d'intérêt liés à l'investissement dans la corporation américaine sont déduits au Canada. Bien que le ministère du Revenu national, Impôt ait considéré que le revenu de placements était assujetti à une retenue d'impôt à la source, ce stratagème a eu pour effet de transférer au Canada des pertes fiscales américaines.

- Une autre corporation américaine affiliée à une société canadienne a 672 millions de dollars en liquidités et dépôts à court terme qui proviennent de la compagnie canadienne. Le revenu de placements gagné par la corporation américaine a été utilisé pour éponger ses pertes fiscales américaines. Les frais d'intérêt au titre de l'investissement dans la filiale américaine sont déduits au Canada. Ce stratagème a effectivement permis de transférer au Canada des pertes fiscales américaines.

- Une corporation de Hong Kong affiliée à une société canadienne a 62,4 millions de dollars en liquidités et dépôts à court terme qui proviennent de la compagnie canadienne. Le revenu de placements gagné par la corporation de Hong Kong a été employé pour résorber ses pertes fiscales à Hong Kong. Les frais d'intérêt liés à l'investissement dans la filiale de Hong Kong sont déduits au Canada. Ce stratagème a effectivement permis de transférer au Canada des pertes fiscales de Hong Kong. La section du ministère du Revenu national, Impôt chargée de l'évitement fiscal examine ce cas depuis 1990.

- Une société canadienne a 1,6 milliard de dollars en avances ne portant pas intérêt et un investissement de 133 millions de dollars dans une corporation des Pays–Bas qui lui est affiliée. Cet investissement a généré 130 millions de dollars en revenus non assujettis au Revenu étranger accumulé, tiré de biens pour la corporation étrangère affiliée. Bien que le revenu de la corporation étrangère affiliée n'ait pas été imposé à un taux semblable à ceux du Canada, les 130 millions de dollars peuvent parvenir à l'entreprise canadienne en franchise d'impôt. Ce revenu étranger n'est pas assujetti à l'impôt quand il entre au Canada, mais donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provinciaux sur les dividendes versés à des

Des corporations canadiennes ont «investi» 16,1 milliards de dollars à la Barbade, à Chypre, en Irlande, aux Pays–Bas et en Suisse, pays qui sont tous considérés comme des paradis fiscaux. En 1990, des sociétés canadiennes ont reçu plus de 600 millions de dollars en dividendes de ces pays.

À notre avis, on peut raisonnablement conclure que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales ont déjà été perdus et continueront d'être en jeu.

actionnaires canadiens. La société canadienne a déclaré une perte fiscale.

2.57 D'importantes sommes en recettes fiscales sont en jeu. Les cas mentionnés plus haut montrent l'étendue de la situation. Il y a aussi d'autres indicateurs de l'ampleur de ce problème.

- Nous avons analysé la banque de données T106 du ministère du Revenu national, Impôt au sujet des déclarations de renseignements de 1990. Nous avons découvert qu'à cette date, les corporations canadiennes avaient «investi» 92 milliards de dollars (42 milliards en prêts et 50 milliards en fonds propres) dans des compagnies non résidantes avec lesquelles elles ne traitaient pas sans lien de dépendance. En 1990, elles avaient reçu d'elles plus de 4,2 milliards de dollars en dividendes.

De ce montant total de 92 milliards de dollars :

Une somme de 5,2 milliards de dollars a été «investie» dans des entreprises à la Barbade, qui est un paradis fiscal. En 1990, des sociétés canadiennes ont reçu plus de 400 millions de dollars en dividendes de compagnies de la Barbade. Le revenu d'entreprises exploitées activement, gagné à la Barbade, peut entrer au Canada en franchise d'impôt. Et il donne droit à des crédits d'impôt fédéral et provinciaux à l'égard des dividendes versés à des actionnaires canadiens.

Une somme de 10,9 milliards de dollars a été «investie» dans des entreprises à Chypre, en Irlande, au Libéria, aux Pays–Bas et en Suisse, pays qui sont tous considérés comme des paradis fiscaux. En 1990, des sociétés canadiennes ont reçu plus de 200 millions de dollars en dividendes d'entreprises de ces pays. Le revenu d'entreprises exploitées activement, gagné dans ces pays, peut entrer au Canada en franchise d'impôt. Et il donne droit à des crédits d'impôt fédéral et provinciaux sur les dividendes versés à des actionnaires canadiens.

Les déclarations de renseignements n'indiquent pas toute l'ampleur de l'activité financière entre les parties, au Canada et à l'étranger. Elles font seulement état des opérations qui sont en principe définies comme n'étant pas des opérations sans lien de dépendance. Par exemple, une société canadienne qui a une participation de 50 p. 100 dans une entreprise résidante d'un paradis fiscal désigné et qui, en 1990, avait reçu de cette dernière plus de 17,5 millions de dollars en dividendes de la non–résidante, n'était pas tenue de produire la déclaration de renseignements T106.

2.58 À notre avis, on peut raisonnablement conclure que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales ont déjà été perdus et continueront d'être en jeu.

2.59 De l'avis du ministère des Finances, il n'est pas possible de quantifier le montant de recettes fiscales perdues sous le régime actuel ou de prédire si oui ou non le fait de modifier le régime actuel engendrerait un accroissement des recettes fiscales. Selon le ministère, tout changement à la loi de l'impôt serait accompagné de changements dans le comportement des contribuables. Dans cette optique, les contribuables tenteraient de structurer les opérations de façon à éviter tout impôt supplémentaire, et où cela ne serait pas possible, ils n'effectueraient même pas d'opérations. Dans un cas comme dans l'autre, le ministère croit qu'on ne sait pas au juste jusqu'à quel point le fait de changer les règles procurerait davantage de recettes fiscales au gouvernement.

2.60 Cependant, les règles fiscales sur le revenu de source étrangère et qui concernent les corporations étrangères affiliées sont en place depuis 16 ans environ. Nous reconnaissons que ces problèmes sont complexes et qu'ils ne

sont pas uniques au Canada. Néanmoins, l'assiette fiscale risque de s'effriter, et les pertes se poursuivront tant qu'on ne prendra pas des mesures pour les régler.

2.61 Il importe que l'étude de la déductibilité de l'intérêt, du revenu de source étrangère et des sociétés étrangères affiliées, déjà annoncée, soit achevée. Lorsque des modifications seront présentées au Parlement, un énoncé de l'esprit de la loi devrait les accompagner de sorte que le gouvernement puisse par la suite être comptable de ses actions.

Commentaire du ministère : *La note de vérification soulève certaines préoccupations quant au régime d'imposition des sociétés étrangères affiliées et du revenu de source étrangère. Le vérificateur général déclare, en particulier, que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales sont perdus. Cette déclaration n'est pas corroborée. Le régime actuel de société étrangère affiliée reflète de façon précise l'esprit de la politique du Parlement et prévoit l'imposition de tout revenu qui est destiné à être soumis à l'impôt sur le revenu. Qui plus est, tout gain théorique de recettes fiscales qui pourrait être réalisé en modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu serait largement effacé par suite de changements de comportement chez les contribuables. Plus précisément, toute modification d'importance aux règles actuelles aurait pour résultat le déménagement à l'étranger d'un grand nombre d'entreprises. Cela affaiblirait l'économie du Canada sans générer aucune recette fiscale supplémentaire.*

Nonobstant le fait que les règles concernant la société étrangère affiliée n'engendrent pas la perte de revenus que déclare le vérificateur général, dans bon nombre de cas, les préoccupations soulevées par le vérificateur général sont aussi celles du ministère des Finances et ont fait l'objet d'analyses approfondies et de mesures correctives au cours des dernières années. Toutefois, les dispositions sur les sociétés étrangères affiliées et le revenu de source étrangère comptent parmi les plus complexes de la Loi de l'impôt sur le revenu et, bien que leur application semble souvent aboutir à des résultats contestables, il n'en demeure pas moins que ces résultats découlent de considérations générales fondamentales. En conséquence, avant d'examiner chacune des préoccupations du vérificateur général, il est important de donner quelques précisions sur certaines des considérations fondamentales dont il faut tenir compte lors de l'élaboration d'un régime d'imposition du revenu de source étrangère.

Historique. *En particulier, le Canada est aux prises avec deux objectifs incompatibles. L'objectif de l'efficacité économique nécessite un régime qui garantit la neutralité des exportations de capitaux. Cet objectif est atteint lorsque le revenu de source étrangère est soumis au même taux d'imposition réel que le revenu de source canadienne, ce qui laisse les contribuables indifférents, du moins sur le plan fiscal, quant à la destination — canadienne ou étrangère — de leurs investissements. Inversement, l'objectif du maintien de la compétitivité nécessite un régime qui assure la neutralité des entrées de capitaux. Pour ce faire, les Canadiens qui investissent à l'étranger doivent être imposés au même taux réel que les résidents du pays étranger en question. Sur le plan fiscal, un tel régime permet de maintenir l'équilibre entre les entreprises canadiennes et étrangères multinationales.*

Dans un monde où les régimes fiscaux sont aussi différents que les pays qui les adoptent, il est impossible d'atteindre la neutralité des exportations et des entrées de capitaux. Aussi, le Canada a-t-il opté pour un régime qui garantit la neutralité des exportations de capitaux pour ce qui est de certains types de revenus, et la neutralité des

Les règles fiscales sur le revenu de source étrangère et qui concernent les corporations étrangères affiliées sont en place depuis 16 ans environ. L'assiette fiscale risque de s'effriter.

entrées de capitaux pour ce qui est d'autres types de revenus. Plus précisément, dans le cas du revenu passif (c'est-à-dire le revenu de placements comme les intérêts, les dividendes et les loyers), la crainte du point de vue de la politique fiscale est que les contribuables tentent d'abriter leurs revenus dans des paradis fiscaux en vue de différer le paiement de l'impôt canadien. C'est pourquoi la Loi de l'impôt sur le revenu renferme des dispositions communément appelées les règles sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens. Ces règles ont pour objet de veiller à ce que le revenu passif gagné par certaines sociétés étrangères affiliées s'accumule et soit soumis à l'impôt canadien régulièrement (c'est-à-dire annuellement), ce qui élimine les risques de report et supprime, par le fait même, l'incitation fiscale à déplacer son revenu vers l'étranger.

Pour assurer le maintien de la compétitivité des entreprises canadiennes sur le plan international, le revenu d'une entreprise exploitée activement qui est gagné à l'étranger par une société étrangère affiliée n'a pas à être accumulé et n'est soumis à l'impôt que dans le pays étranger. De plus, lorsque ce type de revenu est gagné dans un «pays désigné» (de façon générale, un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale), il est possible de le ramener au Canada en franchise d'impôt (en le versant sous forme de dividendes). La capacité de toucher des dividendes en franchise d'impôt d'une société étrangère affiliée constitue, du moins en partie, un mécanisme de remplacement du crédit pour impôts étrangers dont la compagnie canadienne aurait pu profiter si elle avait exercé ses activités par l'intermédiaire d'une succursale étrangère plutôt que d'une filiale. Cette capacité permet aussi de veiller à ce qu'aucune règle fiscale n'intervienne pour empêcher les sociétés de réinvestir leurs revenus étrangers dans leurs activités au Canada.

Enfin, lors de la formulation de notre politique en matière d'imposition du revenu de source étrangère, il a été nécessaire de reconnaître que la mise sur pied d'un régime qui diffère beaucoup des normes internationales se traduit par des coûts importants. Comme nous l'avons indiqué plus loin, ces normes internationales sous-tendent en grande partie le principe voulant qu'il soit peu souhaitable de restreindre spécifiquement la déductibilité des intérêts sur de l'argent emprunté pour investir dans une société étrangère affiliée. Au bout du compte, le Canada se retrouve dans une position qui l'oblige à créer l'équilibre entre la théorie fiscale et les réalités économiques du marché international. Dans une large mesure, les normes internationales limitent les choix qui s'offrent au gouvernement canadien et, dans ce contexte, la politique du gouvernement tend de façon générale à favoriser la compétitivité plutôt que l'accroissement des recettes. Il n'en demeure pas moins que le ministère des Finances continue d'examiner le régime d'imposition du revenu de source étrangère, tant au Canada qu'à l'étranger, en vue de veiller à l'application équitable de la Loi de l'impôt sur le revenu et de maintenir un équilibre acceptable entre des objectifs de politique parfois incompatibles.

Évitement fiscal. *La note de vérification commence par des observations générales sur le problème de l'évitement fiscal et laisse entendre que les mesures prises pour l'enrayer dans le domaine des sociétés étrangères affiliées sont insuffisantes.*

Toutefois, la note passe sous silence le fait que de nombreuses modifications ont été apportées aux règles sur les sociétés étrangères affiliées au cours des dernières années. En outre, devant l'esprit créatif des contribuables en matière de conception de nouveaux stratagèmes d'évitement, il est souvent impossible soit de prévoir la mise en oeuvre du stratagème, soit d'adopter

des dispositions législatives en vue d'y faire obstacle. C'est dans ce contexte que la règle générale anti–évitement a été incorporée à la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette règle, qui est en vigueur depuis 1988, a pour objet de doter Revenu Canada des outils législatifs nécessaires pour bloquer les opérations d'évitement non prévues. Bien que cette règle soit relativement nouvelle, on prévoit que Revenu Canada s'en servira de façon systématique en cas d'application abusive des dispositions fiscales. Plutôt que de tenter de s'attacher à chaque stratagème d'évitement, il est beaucoup plus utile de faire obstacle aux opérations d'évitement par l'application de la règle générale anti–évitement. Il est vrai que cette règle n'existe que depuis peu de temps, mais les milieux professionnels se sont vite aperçus que tout projet de planification fiscale devait en tenir compte.

***Déductibilité des intérêts.** La principale préoccupation soulevée dans la note porte sur la possibilité, pour les résidents canadiens qui empruntent de l'argent en vue d'acquérir des actions d'une société étrangère affiliée, de déduire, sous réserve des règles générales sur la déductibilité des intérêts, les intérêts sur cet argent comme s'il s'agissait d'une dépense, même si le revenu gagné par la société n'est pas systématiquement soumis à l'impôt canadien et peut, dans de nombreux cas, être ramené au Canada en franchise d'impôt.*

Bien qu'un tel mécanisme entraîne de toute évidence une discordance entre le revenu et les dépenses, il est important de noter que cela est conforme, du moins historiquement, à la norme internationale. Le fait de s'écarter de cette norme (c'est–à–dire, refuser aux Canadiens une déduction pour intérêts alors que d'autres pays en accordent une à leurs résidents dans des circonstances semblables) aurait des conséquences importantes sur la compétitivité du Canada sur le plan international et au bout du compte, pourrait obliger bon nombre d'entreprises canadiennes soit à s'établir à l'étranger, soit à se retirer des marchés étrangers. De plus, il n'est pas toujours souhaitable que les dépenses liées à un investissement donné soient déductibles uniquement du revenu provenant de l'investissement. Par exemple, lorsqu'un investissement donne lieu à des pertes, une approche aussi limitée aurait pour effet de refuser aux contribuables une déduction pour de véritables dépenses d'entreprise et pourrait décourager l'investissement canadien dans de nouvelles entreprises. Enfin, la possibilité de ramener certains revenus au Canada en franchise d'impôt constitue à la fois un mécanisme de remplacement du crédit pour impôts étrangers applicable au revenu de source étrangère et une façon d'éliminer tout obstacle fiscal aux sociétés qui choisissent de réinvestir leurs gains étrangers dans leurs activités canadiennes.

Par conséquent, le gouvernement, tout en continuant de suivre les développements dans d'autres pays, s'abstient d'apporter des changements qui pourraient éventuellement nuire à la compétitivité du Canada sur le plan international. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'équilibre précis entre la neutralité des exportations de capitaux et celle des entrées de capitaux est difficile à atteindre. À cet égard, le Canada — à l'instar de la plupart des pays industrialisés — a choisi de favoriser la compétitivité internationale plutôt que l'accroissement des recettes. Cela n'empêche pas pour autant de rectifier les anomalies remarquées dans les règles existantes au fur et à mesure qu'elles sont identifiées.

***Dividendes exonérés provenant de sociétés étrangères affiliées.** La note de vérification réprouve le fait que les dividendes de sociétés canadiennes donnent droit au crédit d'impôt pour dividendes même lorsqu'ils sont versés sur le revenu de source*

étrangère qui n'a été soumis ni à l'impôt canadien ni, dans bon nombre de cas, à l'impôt étranger. La note fait également remarquer que, bien que la capacité de toucher des dividendes en franchise d'impôt («dividendes exonérés») soit censée être un mécanisme de remplacement du régime de crédit pour impôts étrangers, il est possible de toucher des dividendes exonérés d'une société étrangère affiliée même si celle–ci est établie dans un paradis fiscal et n'est pas, par conséquent, soumise à l'impôt étranger. À cet égard, le vérificateur général donne certains exemples d'opérations prétendument abusives et conclut que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales sont perdus.

Le crédit d'impôt pour dividendes est essentiel à l'élimination de la double imposition. Cet objectif est tout aussi valable dans le contexte du revenu de source canadienne que dans celui du revenu de source étrangère. La possibilité pour les sociétés étrangères affiliées de verser des dividendes exonérés constitue en outre un fort encouragement pour d'autres pays d'entreprendre des négociations en vue de la conclusion de conventions avec le Canada, ce qui aide également à éliminer la double imposition en général.

En outre, le crédit d'impôt pour dividendes est tout autant un moyen d'encourager l'investissement dans l'entreprise canadienne qu'il est un crédit applicable aux impôts payés par les sociétés. Dans ce contexte, la composition exacte du revenu d'une société importe peu. Dans le régime fiscal canadien, les gains ne sont pas ventilés selon leur source. Les fonds sont plutôt confondus, et le crédit d'impôt pour dividendes peut s'appliquer à l'ensemble des gains, peu importe le montant intrinsèque d'impôt que la société a payé. Sur le plan pratique, l'élimination du crédit d'impôt pour dividendes relatif aux dividendes versés sur les gains de source étrangère n'aurait pour effet que d'obliger les sociétés à verser des dividendes uniquement sur leurs gains de source canadienne. De plus, les exemples donnés dans la note ne font aucunement état de la mesure éventuelle dans laquelle les dividendes exonérés provenant de sociétés étrangères affiliées sont transmis aux contribuables canadiens, qui ont droit au crédit d'impôt pour dividendes. Aussi, est–il difficile d'affirmer que l'existence du crédit d'impôt pour dividendes à l'égard du revenu de source étrangère pose un grave problème.

Pour ce qui est de la possibilité pour les sociétés de toucher des dividendes de sociétés étrangères affiliées établies dans des «pays désignés» qui sont aussi des paradis fiscaux, la politique du Canada a toujours été de ne désigner un pays qu'une fois entamées avec lui des négociations en vue de la conclusion d'une convention fiscale. Dans certains cas, les négociations étaient entreprises, mais aucune convention n'était ratifiée. En dépit de cela, certains pays continuaient d'être désignés dans l'espoir qu'une convention fiscale serait conclue à une date ultérieure. Cependant, depuis le début des années 1980, le Canada a pour politique générale de ne pas désigner les pays qui sont considérés comme des paradis fiscaux, ni de conclure des conventions fiscales avec eux. Toutefois, des difficultés se présentent lorsqu'un pays légifère en vue d'accorder des avantages fiscaux une fois la convention conclue avec le Canada. À cet égard, bon nombre de pays qui accordent de tels avantages ne sont pas si différents du Canada, qui offre aussi des avantages limités afin de stimuler certains secteurs de l'économie.

Il n'en demeure pas moins que le ministère des Finances est à étudier un certain nombre de propositions concernant ces questions. Notamment, la liste des pays désignés fait l'objet de révisions continues pour

tenir compte des changements de notre réseau de conventions. C'est ainsi qu'on y ajoute des pays avec lesquels des conventions fiscales ont été conclues et qu'on retranche ceux avec lesquels les conventions ne sont pas en vigueur. En outre, la Loi de l'impôt sur le revenu et son règlement renferment diverses dispositions qui veillent à ce que le revenu gagné dans les paradis fiscaux ne puisse pas, de façon générale, être ramené au Canada en franchise d'impôt. Lorsque l'on pense qu'une société étrangère affiliée établie dans un paradis fiscal a tenté de se soustraire à l'application de ces règles, le stratagème employé est examiné par Revenu Canada à la lumière soit des règles précises contenues dans la loi de l'impôt sur le revenu, soit de la règle générale anti–évitement.

Dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées. *La note de vérification avance qu'il existe peut–être une incitation pour les sociétés étrangères affiliées à reporter la distribution de leur revenu en vue de différer le paiement de l'impôt canadien, et ce, même si elles sont dans l'impossibilité de verser des dividendes exonérés. La note donne aussi certains exemples de cas où les règles sur les sociétés étrangères affiliées ont peut–être été contournées.*

Une fois de plus, pour établir une politique cohérente en matière de report de revenus, il faut peser les avantages de la neutralité des exportations de capitaux et ceux de la neutralité des entrées de capitaux. Ainsi, dans le cas où il est raisonnable de conclure que la principale raison de gagner un revenu d'une société étrangère affiliée, ou d'y laisser un revenu, consiste à se soustraire à l'impôt canadien, les règles sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens sont censées veiller à ce que le revenu s'accumule et soit systématiquement soumis à l'impôt canadien. En revanche, lorsqu'un revenu est gagné ou laissé à l'étranger pour des raisons commerciales légitimes, le maintien de la compétitivité exige que le revenu ne soit imposé qu'une fois ramené au Canada.

Autres problèmes connexes. *Les règles sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens — qui ont pour objet d'empêcher les contribuables de soustraire leurs revenus de placements à l'impôt canadien en les gardant à l'étranger — sont fondées sur la distinction entre le revenu actif et le revenu passif (ce dernier étant le seul qui soit soumis à l'impôt au fur et à mesure qu'il s'accumule). La note de vérification déplore le fait que ces termes ne sont pas définis. Elle met de l'avant une liste d'exemples qui prétendument démontrent avec quelle facilité apparente l'évitement fiscal se produit.*

Bien que la loi de l'impôt sur le revenu ne précise pas en quoi consistent le revenu actif et le revenu passif, la politique qui sous–tend ces notions est bien comprise par le milieu des affaires. Les termes ont également fait l'objet de commentaires détaillés de la part des tribunaux, et les principes qui les caractérisent sont bien établis. C'est pourquoi le commentaire du vérificateur général selon lequel «nous n'avons pas l'assurance que les règles s'appliqueront dans les circonstances voulues» est peu fondé.

La note de vérification contient une liste d'exemples qui sont trompeurs. Tout d'abord, dans bon nombre de ceux–ci, le revenu en question semble être un revenu étranger accumulé, tiré de biens et, à ce titre, devrait s'accumuler et être régulièrement soumis à l'impôt canadien. En outre, bon nombre des exemples semblent représenter des cas d'évitement que Revenu Canada pourrait vraisemblablement examiner à la lumière soit des dispositions anti–évitement précises contenues dans la loi de l'impôt sur le revenu, soit de la règle générale anti–évitement. Par conséquent, l'affirmation voulant que des centaines de millions de dollars en recettes fiscales

soient perdus n'est pas corroborée par les exemples et n'est donc pas fondée.

Conclusion. *Bien que le vérificateur général ait soulevé un certain nombre de préoccupations relatives à l'application des règles sur les sociétés étrangères affiliées qui ont un effet défavorable sur les recettes de l'État, il n'a pas indiqué que la plupart des préoccupations découlent de décisions de principe réfléchies de la part du gouvernement et témoignent de la volonté de celui-ci de favoriser la compétitivité internationale plutôt que l'accroissement des recettes. De plus, il a exagéré l'incidence des règles sur la perception des recettes tout en minimisant la mesure dans laquelle certaines questions ont déjà été réglées par l'application des dispositions législatives existantes. Il ne serait pas prudent d'instaurer un système d'imposition du revenu de source étrangère qui s'écarte de façon substantielle des normes internationales et omet de prendre en considération comme il se doit la question de la compétitivité. Dans cette optique, les coûts au plan de l'économie, inhérents au fait de modifier la législation sur l'impôt sur le revenu afin de tenir compte des préoccupations apparentes du vérificateur général, dépasseraient de beaucoup tout gain marginal sur les recettes qui pourrait être réalisé par ce moyen.*

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Non-respect du Règlement sur les marchés de l'État et paiement à un organisme de service qui a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en fin d'exercice

Le Secrétariat de la prospérité, au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a conclu 22 marchés «non concurrentiels» d'une valeur de 3,3 millions de dollars qui, à notre avis, n'étaient pas conformes au Règlement sur les marchés de l'État. Le ministère a aussi versé à un organisme de service 2,5 millions de dollars, ce qui a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés à la fin de l'exercice 1991-1992. La présente note est fondée sur les résultats de la vérification de tous les marchés conclus par le Secrétariat de la prospérité. Nous avons effectué cette vérification afin d'établir la mesure dans laquelle les activités liées aux marchés respectaient les dispositions du Règlement sur les marchés de l'État et la Loi sur la gestion des finances publiques.

Non-respect du Règlement sur les marchés de l'État

2.62 **Contexte**. Les marchés publics ont pour objectif d'acquérir des biens et des services «... de la manière la plus rentable ou, le cas échéant, de la manière la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.»

2.63 De plus, la politique du gouvernement sur les marchés d'approvisionnement indique que les marchés publics doivent pouvoir «résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics.»

2.64 Le recours au processus d'appel d'offres concurrentiel s'applique pour tous les marchés, sauf dans les circonstances où on satisfait à un des quatre critères suivants :

- l'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;
- le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas 30 000 $;
- la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;
- le marché ne peut être exécuté que par une seule personne ou une seule entreprise.

2.65 Lorsqu'une offre de marché ne présente pas l'une des possibilités susmentionnées, le ministère qui voudrait conclure un marché non concurrentiel doit obtenir au préalable un décret du Conseil autorisant la dérogation aux dispositions du Règlement.

2.66 **Questions**. Le 24 mai 1991, le Conseil du Trésor a approuvé la création d'un Secrétariat provisoire de la prospérité pour que le Cabinet examine l'ordre du jour et le calendrier proposés à cet égard. Cet organisme a un budget de 21,6 millions de dollars étalé sur deux ans. L'un des objectifs du Secrétariat est d'accroître la compétitivité du Canada, tant sur la scène nationale qu'internationale.

L'un des objectifs du Secrétariat de la prospérité est d'accroître la compétitivité du Canada.

2.67 Le projet «Initiative de la prospérité» a été lancé publiquement le 29 octobre 1991. Le but de ce projet, entre autres choses, était d'effectuer, à partir de l'automne 1991, quelque 200 consultations populaires et régionales. Afin de réaliser ces activités et d'autres tâches, le Secrétariat de la prospérité a conclu verbalement 22 marchés non concurrentiels dont la valeur allait de 35 000 $ à 743 000 $, soit au total 3,3 millions de dollars. Ces marchés conclus de vive voix et juridiquement valables ont été par la suite confirmés par le ministère des Approvisionnements et Services, sous forme de contrats écrits.

2.68 Le Secrétariat de la prospérité, lorsqu'il a conclu ces 22 marchés non concurrentiels, n'a pas respecté le Règlement sur les marchés de l'État. Le Manuel du Conseil du Trésor stipule, en ce qui a trait à l'interprétation à donner du Règlement autorisant les marchés non concurrentiels, que «les urgences sont ordinairement inévitables et exigent des mesures immédiates qui empêchent la stricte application de la procédure établie pour les soumissions résultant des appels d'offres. Une urgence peut être un danger pour la vie, réel ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État.» Aucune «urgence», au sens où l'entend le Conseil du Trésor, ne venait justifier l'un ou l'autre des marchés conclus par le Secrétariat de la prospérité en vue de consultations populaires. Les trois autres critères d'exception ne pouvaient être invoqués pour cette non-conformité au Règlement. Les 22 marchés avaient tous une valeur supérieure à la limite admise de 30 000 $ pour justifier une dérogation et avaient été conclus pour la réalisation de travaux directement liés à des consultations et à des communications auprès du public dont la réalisation avait été confiée à un certain nombre de personnes et d'entreprises différentes.

2.69 **Conclusion**. À notre avis, le Secrétariat de la prospérité n'a satisfait à aucun des critères prévus dans le Règlement sur les marchés de l'État pour se justifier d'avoir conclu des marchés non concurrentiels, et il n'a pas obtenu non plus l'autorisation par décret du conseil de déroger au Règlement.

Paiement versé à un organisme de service, qui a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en fin d'exercice

Le Secrétariat de la prospérité a conclu 22 marchés non concurrentiels.

2.70 **Contexte**. En février 1992, le Secrétariat de la prospérité du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie recevait du Cabinet l'autorisation d'engager des dépenses de deux millions de dollars pour une campagne publicitaire de quatre semaines qui devait se dérouler du 15 février au 15 mars 1992. Le 27 mars, le ministère signait un contrat de deux millions de dollars avec le Groupe Communication Canada (GCC), un organisme de service qui relève du ministère des Approvisionnements et Services, pour la réalisation de cette campagne publicitaire. Il a versé deux millions de dollars au Groupe avant la fin de l'exercice 1991-1992. Le ministère a également autorisé l'organisme à greffer à ce contrat un montant supplémentaire de 521 000 $, un surplus qui

L'utilisation par le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, pour un paiement, des fonds tirés d'un crédit annuel et versés dans un fonds renouvelable a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en 1991–1992.

provenait d'un contrat antérieur. Les opérations du Groupe Communication Canada sont financées à l'aide d'un fonds renouvelable des approvisionnements, du ministère des Approvisionnements et Services, lequel est un fonds permanent.

2.71 La campagne publicitaire n'a eu lieu qu'au cours de l'exercice suivant. Industrie, Sciences et Technologie justifie le paiement fait en 1991–1992 dans un ajout manuscrit au contrat dans lequel il est dit que les fonds étaient requis immédiatement afin de pouvoir profiter de remises importantes sur l'achat d'espace publicitaire dans les médias.

2.72 Question. Le contrat que le ministère a signé avec le Groupe Communications Canada précisait que les dépenses étaient engagées pour l'exercice 1992–1993 et qu'ISTC acceptait qu'on lui facture immédiatement les services pour paiement en 1991–1992. À notre avis, ce paiement, en 1991–1992, a été effectué avant que cela soit nécessaire. Le ministère affirme qu'il a fait ce paiement afin d'obtenir des remises importantes à l'achat d'espace publicitaire dans les médias. Toutefois, le contrat passé avec le GCC visait la production de plusieurs espaces publicitaires à la télévision et l'impression de documents en format tabloïd. Il n'y est pas question d'achat d'espace publicitaire, sauf pour un contrat de publicité télévisée. Nous avons constaté qu'aucune remise n'avait été obtenue pour les contrats de production ou d'achat d'espace publicitaire.

2.73 La *Loi sur la gestion des finances publiques* autorise des paiements anticipés, si ce genre de paiement est stipulé dans le contrat. À notre avis, cependant, rien ne justifiait une telle stipulation dans ce contrat puisque le Groupe Communication Canada n'a pas effectué de paiements anticipés à ses fournisseurs au cours de l'exercice 1991–1992 et qu'il n'a obtenu aucune remise.

2.74 Conclusion. À notre avis, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a utilisé, pour ce paiement, des fonds tirés d'un crédit annuel qui ont été versés dans un fonds renouvelable, et permanent, des approvisionnements du ministère des Approvisionnements et Services. À notre avis, ce paiement a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en 1991–1992. Le paiement de 2,5 millions de dollars n'incluait aucune remise et en conséquence, cette opération ne faisait rien épargner à la Couronne.

Commentaire du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie : Non-respect du Règlement sur les marchés de l'État. *Le Secrétariat de la prospérité a été mis sur pied le 14 juin 1991, de manière provisoire, pour les exercices 1991–1992 et 1992–1993. Il a reçu mission d'organiser et de mener un vaste processus consultatif, y compris des consultations populaires qui ont eu lieu dans 186 centres ruraux et urbains de tous les coins du Canada, des consultations nationales avec des guides d'opinion canadiens provenant des milieux d'affaires, du monde syndical, du secteur de l'enseignement, de la communauté autochtone et des groupes d'action sociale, ainsi que des pourparlers avec d'autres ministères et organismes fédéraux et des administrations provinciales.*

Un plan opérationnel détaillé a été élaboré de sorte que le processus se déroule selon le calendrier établi par le gouvernement en vue de la production, d'ici l'automne 1992, d'un plan d'action sur la prospérité future du Canada. Dès le départ, l'on était conscient que le plan opérationnel devrait être constamment modifié et que le Secrétariat aurait toute latitude dans ses opérations pour tenir compte de changements de dernière heure. Par conséquent, il n'a pas toujours été possible de procéder par demande de soumissions ouvertes pour confier à contrat une partie de la charge de

travail tout en respectant les délais pour l'obtention de résultats qui soient utiles et opportuns.

Paiement versé à un organisme de service, qui a eu pour effet d'éviter l'annulation de fonds non utilisés en fin d'exercice. *Au cours des négociations contractuelles, le Ministère a reçu du Groupe Communication Canada une confirmation écrite du fait que le versement d'un paiement par anticipation l'aiderait à mieux négocier l'achat d'espace médiatique. Par la suite, nous avons passé un contrat avec le GCC, qui stipulait que nous devions verser un paiement par anticipation. Nous avons ensuite exécuté le contrat et respecté ses modalités.*

Commentaire du ministère des Approvisionnements et Services : *La transition du Groupe Communication Canada en organisme de service spécial a permis d'examiner les pratiques commerciales et financières afin que la probité et la rentabilité soient facilitées efficacement. Il est évident que la situation à laquelle le vérificateur général fait allusion découle certainement du résultat d'un malentendu que l'Examen des pratiques commerciales devrait à l'avenir pouvoir éliminer.*

Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social

Insuffisance des contrôles de gestion visant les marchés conclus dans le cadre de projets

Les gestionnaires de projet n'ont pas administré correctement des marchés évalués à cinq millions de dollars pendant l'étape de la planification du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu. Pendant une période de deux ans, les contrôles visant à protéger les fonds publics ont été ignorés maintes et maintes fois. Les gestionnaires du ministère responsables des programmes et des finances n'ont pas exercé un contrôle efficace sur cette étape du projet.

2.75 **Contexte.** Les paragraphes 2.114 à 2.125 de notre Rapport de 1991 décrivaient une situation où certains gestionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien–être social (SNBS) ont outrepassé leurs pouvoirs et manqué aux nombreuses politiques et directives applicables aux pratiques de contrôle de la gestion de la trésorerie, des marchés et des voyages ainsi qu'à la préparation des rapports financiers. Nos observations étaient fondées sur les résultats d'une vérification interne effectuée par le ministère.

2.76 La situation décrite portait sur le projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu (PSR). Il s'agit d'un projet pluriannuel qui permettra de planifier, de définir et de mettre en oeuvre un nouveau système intégré de prestation de la Sécurité de la vieillesse, de Régime des pensions du Canada et des programmes d'allocations familiales. Le projet de remaniement des PSR se poursuivra jusqu'en 1997 et engendrera des coûts totaux évalués à 258 millions de dollars.

2.77 Le sous–ministre de la Santé nationale et du Bien–être social a demandé qu'une deuxième vérification interne soit réalisée et qu'elle porte sur l'administration générale des marchés conclus dans le cadre du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu. L'étendue de la vérification englobait tous les marchés de service de plus de 10 000 $ qui avaient été signés pendant l'étape de la planification du projet. On a examiné ces marchés, qui totalisaient 5,6 millions de dollars, pour voir s'ils étaient conformes aux politiques du Conseil du Trésor et du ministère sur les marchés et aux autres pratiques de gestion financière. La vérification a été terminée en janvier 1992, et le rapport, daté de mai 1992.

2.78 Nos observations formulées ci–après reposent sur les constatations que renfermait le rapport de la deuxième vérification interne. Comme l'exi-

La vérification interne a permis de constater que 22 des 23 marchés examinés n'avaient pas été gérés en pleine conformité avec les exigences législatives et avec les autres exigences applicables.

ge l'utilisation des travaux d'autres vérificateurs, nous avons examiné les dossiers de vérification à l'appui et conclu que les travaux avaient été effectués conformément aux normes professionnelles appropriées. Nous signalons les résultats de cette vérification interne en raison de l'étendue et de la gravité des manquements au contrôle et aussi en raison de l'envergure et de l'importance du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu.

2.79 **Question**. La vérification interne a permis de constater que 22 des 23 marchés examinés n'avaient pas été gérés en pleine conformité avec les exigences législatives et avec les autres exigences applicables. On a à maintes reprises ignoré la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le *Règlement sur les marchés de l'État*, les politiques et les directives du Conseil du Trésor ainsi que les propres politiques et procédés du ministère. En bref, il s'est produit une dégradation générale et répandue des contrôles de gestion, y compris les contrôles parlementaires fondamentaux, à l'étape de la planification du projet de remaniement des PSR.

Il s'est produit une dégradation générale et répandue des contrôles de gestion.

2.80 Le moment où ces manquements sont survenus soulève d'autres préoccupations. Pour répondre à la vérification interne dont notre Rapport de 1991 faisait mention, les cadres supérieurs de la Direction des programmes de sécurité du revenu avaient indiqué que des mesures visant à renforcer le processus d'examen des marchés avaient été prises à l'automne de 1990. Toutefois, selon les conclusions de la deuxième vérification interne, des manquements aux contrôles visant les marchés et à d'autres contrôles financiers se sont poursuivis jusqu'en 1991. Il est clair que les premières mesures correctives ont été inefficaces.

2.81 Le Parlement a confié aux ministres et aux sous–chefs la responsabilité de contrôler et de dépenser les fonds publics par l'intermédiaire des lois de crédits, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et des règlements d'application connexes, comme le *Règlement sur les marchés de l'État*. Aux termes de la délégation écrite des pouvoirs de signer des documents financiers, les ministres et les sous–chefs délèguent ces responsabilités à des gestionnaires appropriés, au sein des ministères. Ils cherchent ainsi à déléguer les pouvoirs aux gestionnaires qui peuvent les exercer le plus efficacement et qui peuvent le mieux rendre compte des résultats obtenus. Nous donnons, ci–après, quelques exemples de circonstances où ce cadre de contrôle n'a pas été à la hauteur.

2.82 D'après la deuxième vérification interne, il est arrivé à maintes reprises que les gestionnaires responsables du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu ont outrepassé leurs pouvoirs d'initiative des dépenses, soit de façon directe, soit dans le cadre d'un fractionnement des marchés. Le fractionnement des marchés a permis de garder la valeur des marchés individuels dans les limites des pouvoirs de signature délégués et, dans certains cas, en deçà des limites que le Conseil du Trésor avait imposées au ministère pour l'attribution d'un marché à un fournisseur exclusif. Ces pratiques ne sont pas conformes au *Règlement sur les marchés du gouvernement*.

2.83 Dans un cas, il s'est agi de dispositions prises pour obtenir des services de formation moyennant un paiement de plus de 350 000 $. Ce montant dépassait tant les pouvoirs d'initiative de dépenses des gestionnaires du projet que ceux du ministère. Il dépassait également la limite au-delà de laquelle le ministère des Approvisionnements et Services doit prendre part au processus d'attribution des marchés. Aucune preuve ne montrait que d'autres fournisseurs avaient été invités à soumissionner, et aucun document n'avait été préparé pour justifier l'attribution du marché à un fournisseur exclusif. Même s'il n'y a pas eu

de contrat rédigé pour ces dispositions, le paiement a été effectué.

2.84 L'attestation de l'exécution et du prix du marché (article 34 de la LGFP) constitue un autre contrôle important. Les gestionnaires dûment autorisés attestent que les biens et les services ont été fournis conformément aux conditions du marché. La vérification interne a permis de constater que des gestionnaires du projet de remaniement des PSR demandaient à certains fournisseurs d'envoyer, avant la fin de l'exercice, des factures relatives à des travaux qui n'étaient pas encore terminés. Les gestionnaires du projet attestaient incorrectement ces factures, en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et, ultérieurement, la Division des opérations de la comptabilité en autorisait le paiement, en vertu de l'article 33 de la LGFP. Les vérificateurs ont conclu que, contrairement à l'article 37 de la LGFP, les factures avaient été payées d'avance pour que les fonds correspondants ne soient pas annulés au 31 mars.

2.85 En tout, on a découvert des factures totalisant 446 000 $ qui avaient été préfacturées à la demande des gestionnaires du projet de remaniement des PSR et payées avant l'achèvement des travaux. Les marchés ne prévoyaient pas de prépaiements, les fonds avancés n'ont pas produit d'intérêt pour la Couronne et les fonds n'ont pas été protégés par des garanties d'exécution. Les vérificateurs ont aussi signalé que des factures avaient été payées, même si les tarifs demandés ne correspondaient pas aux contrats écrits.

2.86 **Conclusion**. Le rapport de vérification interne révèle de graves lacunes dans l'attribution des marchés et dans le paiement des services liés à l'étape de la planification du projet de remaniement des programmes de la sécurité du revenu. Les nombreux cas de non-conformité démontrent que les gestionnaires ne tiennent pas compte des contrôles dont l'objet est de protéger les fonds publics et font preuve d'un manque de souci de la prudence et de la probité.

2.87 Le projet de remaniement des PSR en est encore aux premières étapes. À notre avis, les manquements répétés aux contrôles fondamentaux de la part des gestionnaires de projet et, plus encore, le défaut, de la part des cadres supérieurs du ministère responsables des programmes et des finances, de corriger ces activités au cours de l'étape de la planification indiquent la nécessité de resserrer le cadre de contrôle de gestion au fur et à mesure que le projet avance.

Il y a nécessité de resserrer le cadre de contrôle de gestion du projet de remaniement des programmes de sécurité du revenu.

Commentaire du ministère : *Les cadres supérieurs de la Direction des programmes de sécurité du revenu avaient relevé, il y a plus d'un an, les problèmes dont fait état le vérificateur général. Dès octobre 1991, un nouveau cadre de contrôle de gestion avait été mis en place en vue expressément de resserrer les méthodes d'administration des marchés. Les cadres supérieurs de la Direction n'ont connaissance d'aucune lacune importante qui se serait manifestée depuis lors.*

Les lacunes relevées dans les pratiques d'attribution des marchés étaient principalement concentrées dans le bureau chargé du projet de remaniement des PSR. Les travaux effectués par les vérificateurs internes du ministère ont mis au jour des particularités concernant la nature exacte des manquements au contrôle du processus d'attribution des marchés, et leur rapport a été soumis à l'examen de la Gendarmerie royale du Canada. Le ministère ne peut donc commenter les particularités de la situation.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social

Le versement de prestations à des bénéficiaires qui ne sont plus admissibles donne lieu à d'importants paiements en trop au titre des pensions d'invalidité prévues par le Régime de pensions du Canada

On ne prête pas assez attention à la réévaluation de l'admissibilité aux avantages de la pension d'invalidité prévue par le Régime de pensions du Canada. Même si les résultats des travaux de vérification actuels révèlent que des sommes importantes sont versées à des bénéficiaires inadmissibles, il n'existe pas de méthode systématique de réévaluation. Des paiements en trop qui peuvent atteindre jusqu'à 65 millions de dollars par année se poursuivront tant que le processus de réévaluation ne sera pas amélioré et que les ressources nécessaires ne seront pas affectées à cette activité.

Le Régime de pensions du Canada stipule qu'une personne doit être «atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée» pour être admissible à une pension d'invalidité.

2.88 **Contexte**. Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social (SNBS) administre le Régime de pensions du Canada (RPC) par l'intermédiaire de la Direction générale des programmes de la sécurité du revenu. La *Loi sur le Régime de pensions du Canada* prévoit le paiement de pensions d'invalidité aux cotisants admissibles et le paiement de prestations à leurs enfants à charge. Une pension d'invalidité se compose d'une prestation à taux uniforme à laquelle s'ajoute 75 p. 100 du montant de la pension de retraite du cotisant. En 1992, le maximum des prestations mensuelles était de 784 $. En 1991–1992, près de 224 000 prestataires invalides et 70 000 enfants à charge ont touché des prestations qui totalisaient 1,8 milliard de dollars.

2.89 Pour être admissible à une pension d'invalidité, un demandeur doit être invalide aux termes du *Régime de pensions du Canada*. Ce régime stipule qu'une personne doit être «atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée.» Une invalidité est grave si elle rend la personne «régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice»; seuls les revenus tirés d'un salaire affectent l'admissibilité. L'invalidité est dite prolongée si elle semble «devoir vraisemblablement durer pendant une période longue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès.»

2.90 Le *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* renferme une disposition sur la réévaluation de l'admissibilité à la pension d'invalidité, c'est–à–dire qu'elle peut être exigée «de temps en temps». Le ministère définit la réévaluation comme étant un examen régulier et prévu de l'admissibilité continue du prestataire. L'objectif est d'identifier les bénéficiaires qui ne répondent plus aux critères d'admissibilité et de stopper le paiement de leurs prestations.

2.91 Nous avons pris connaissance des problèmes que posait la réévaluation de l'admissibilité à la pension d'invalidité dans le cadre de nos travaux réguliers de vérification du régime, et nous avons continué à examiner la question parallèlement à notre vérification des programmes du ministère pour personnes âgées (qui doivent faire l'objet d'un rapport en 1993). Les pensions d'invalidité versées en vertu du régime ne font pas partie des programmes pour personnes âgées puisque les prestations de ce genre ne sont versées qu'aux personnes de moins de 65 ans. Nous signalons la question maintenant parce qu'il faut que des mesures soient prises rapidement pour solutionner le niveau continu des paiements en trop.

2.92 **Question**. Nous nous attendions à constater que les politiques et procédés du ministère permettraient de faire en sorte que les pensions d'invalidité ne soient payées qu'aux cotisants

qui continuaient d'y être admissibles, en raison d'une invalidité grave ou prolongée. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas.

2.93 Le ministère qualifie d'encombrants ses processus de réévaluation. Le soutien informatique est déficient, et certaines politiques et procédés ne sont pas officialisés. Par exemple, il n'existe pas de politique officielle pour fixer le niveau de revenus qui entraînera l'annulation de la pension d'invalidité. De plus, les activités actuelles de réévaluation ne sont ni uniformes ni effectuées en temps opportun.

2.94 Il existe un questionnaire de réévaluation qui peut être posté aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité (9 000 en 1991–1992) pour des raisons diverses. Il comprend des questions sur l'état de santé, sur les revenus et sur les autres types de prestations d'invalidité touchées par le prestataire. Il se fait un suivi pour s'assurer que tous les questionnaires sont retournés. Un bénéficiaire qui y manque peut voir ses prestations annulées immédiatement.

2.95 On nous a dit toutefois que l'on effectuait des réévaluations au moyen des questionnaires retournés seulement si les ressources le permettaient. Au cours des dernières années, afin de composer avec l'augmentation du nombre de clients et de la demande de service, on a accordé la priorité au traitement des nouvelles demandes. Résultat : les réévaluations ne sont effectuées que lorsque cela est essentiel, par exemple, quand un prestataire fournit de nouveaux renseignements au sujet d'un emploi.

2.96 Au début de 1988, le ministère a entrepris un projet visant à repérer les bénéficiaires de pensions d'invalidité qui avaient omis de déclarer des revenus d'emploi importants. Tous les dossiers actifs ont été comparés aux dossiers du Régime de pensions du Canada sur les revenus des prestataires. Cette comparaison a permis de déterminer que 31 000 bénéficiaires avaient touché des revenus après avoir été déclarés admissibles à une pension d'invalidité. Entre mars 1989 et mars 1991, 4 600 de ces comptes ont fait l'objet d'une réévaluation qui a entraîné l'annulation des prestations dans un cas sur dix. On a constaté que 360 d'entre eux n'étaient plus invalides et que huit millions de dollars avaient été versés en trop.

2.97 Les résultats du projet ont aussi révélé que 80 p. 100 des 4 600 bénéficiaires n'avaient pas été réévalués depuis qu'ils avaient obtenu le droit à une pension, certains cas remontant jusqu'à 1980–1981. Selon le rapport de projet, l'application permanente d'un programme de réévaluation des bénéficiaires qui touchent des revenus empêcherait que d'importantes sommes soient versées inutilement à des bénéficiaires qui ne sont plus admissibles à une pension d'invalidité. Même s'il se fait désormais une comparaison trimestrielle des revenus, on nous a dit ne pas avoir eu suffisamment de ressources pour faire des enquêtes sur ces comptes.

2.98 Dans une présentation de 1991 au Conseil du Trésor, le ministère prévoyait que la mise en oeuvre d'un nouveau programme de réévaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité donnerait lieu à des économies de 1,2 milliard de dollars sur neuf ans, c'est–à–dire jusqu'en 2000–2001. Récemment, il a entrepris un projet d'élaboration et de mise en oeuvre d'un nouveau processus de réévaluation de l'admissibilité. Le projet s'étendra sur deux ans et doit coûter 10 millions de dollars. La portée de ce projet englobera l'organisation de la fonction de réévaluation, les processus, les systèmes et les procédés, de même que la formation du personnel. L'un des avantages escomptés est la réduction du montant des paiements en trop.

2.99 Le ministère a reçu un rapport d'experts qui renferme des prévisions plus conservatrices, soit des économies

Les politiques et procédés du ministère ne permettent pas de faire en sorte que les pensions d'invalidité ne soient payées qu'aux cotisants qui continueraient d'être admissibles, en raison d'une invalidité grave ou prolongée.

de 730 millions de dollars pour la même période. Les données préliminaires ont indiqué que si des méthodes appropriées de tri et de présélection étaient en place, les prestations pourraient cesser dans une proportion de 30 à 35 p. 100 des comptes réévalués. Cependant, il est peu probable que les importants avantages auxquels devrait donner lieu l'actuel projet d'élaboration de nouveaux processus de réévaluation puissent être réalisés avant 1994–1995, ce qui représente un retard de deux ans par rapport au plan original. Entre temps se continuera le niveau élevé de paiements en trop à des bénéficiaires de pensions d'invalidité qui n'y sont plus admissibles. Cela entraînera des pertes d'envergure dans le compte du Régime de pensions du Canada. Le ministère estime que les versements en trop atteignent présentement jusqu'à 65 millions de dollars par année.

Les activités de réévaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité sont insuffisantes depuis de nombreuses années, même si le ministère possède des preuves solides que d'importantes sommes d'argent sont versées à des bénéficiaires inadmissibles.

2.100 Conclusion. Les activités de réévaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité sont insuffisantes depuis de nombreuses années, même si le ministère possède des preuves solides que d'importantes sommes d'argent sont versées à des bénéficiaires inadmissibles. À notre avis, les mesures prises pour corriger cette situation sont insuffisantes tant pour ce qui est des activités courantes de réévaluation que pour ce qui est de l'élaboration d'un processus d'évaluation amélioré.

2.101 À titre d'administrateur du Régime de pensions du Canada, le ministère a la responsabilité d'en gérer le fonctionnement, y compris la réévaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité, de la façon la plus rentable possible, et ce, dans l'intérêt des cotisants et des bénéficiaires. Le ministère devrait prendre immédiatement des mesures pour rattraper l'arriéré dans le traitement des questionnaires et pour réévaluer les cas à la lumière des renseignements sur les revenus qui lui ont été communiqués. Le nouveau processus de réévaluation, qui est en voie d'élaboration, devrait, en plus de prévoir des critères de sélection pour la réévaluation des nouveaux demandeurs, comprendre des mesures qui permettent de déterminer les cas actuels qui doivent être réévalués en priorité.

Commentaire du ministère : *Même si l'élaboration de processus de réévaluation révisés s'est faite plus lentement que prévu, plusieurs améliorations aux questionnaires et autres formulaires ont été introduites en janvier 1992. Par ailleurs, le ministère a reconnu la nécessité d'améliorer les processus de réévaluation de l'admissibilité à une pension d'invalidité de façon à composer avec une augmentation importante du volume de travail et il a fait un investissement considérable dans ce domaine en tant que composante du programme de remaniement des programmes de la sécurité du revenu. Cet important projet de la Couronne en est à l'étape de la définition. Le ministère cherche activement d'autres moyens de rattraper immédiatement l'arriéré de réévaluations tout en tenant compte des contraintes au niveau des ressources.*

Le ministère du Revenu national, Impôt

Exonération d'impôt non autorisée sur l'intérêt réalisé par des corporations de «condominium»

Une pratique de cotisation qui n'est pas autorisée par la Loi de l'impôt sur le revenu permet aux corporations de «condominium» de retirer en franchise d'impôt des revenus d'intérêt pour le compte de leurs membres, les propriétaires individuels de «condominium». Cette exonération d'impôt n'est pas offerte aux propriétaires en général et elle viole le principe selon lequel le Parlement détient le droit de lever des impôts au moyen du processus législatif.

2.102 Contexte. Dans une entente administrative non autorisée par la loi, et dont traite la Circulaire d'information 79–7 (qui exclut le Québec), le ministère du Revenu national, Impôt

permet à des corporations de «condominium» de gagner des intérêts exempts d'impôt sur l'argent qu'elles mettent de côté dans des fonds d'exploitation et de réserve pour défrayer certaines dépenses d'entretien. Les corporations de «condominium» réglementent l'utilisation du bien en copropriété, voient à la réparation des parties communes et fournissent d'autres services aux propriétaires.

2.103 La seule limite applicable est que les fonds d'exploitation et de réserve ne peuvent pas être maintenus à un niveau «déraisonnablement élevé» par rapport au but pour lequel ils ont été créés. L'expression «déraisonnablement élevé» ne fait toutefois l'objet d'aucune interprétation de la part du ministère.

2.104 Question. L'exonération d'impôt sur des intérêts tirés à même les fonds d'exploitation et de réserve d'une corporation de «condominium» procure indirectement des avantages aux propriétaires de condominium. Les propriétaires de résidences, qui n'habitent pas des condominium, doivent payer de l'impôt sur tout intérêt qu'ils ont perçu sur des fonds qu'ils mettent de côté pour l'entretien de leur résidence. Cette situation est source d'injustice; elle favorise les propriétaires de «condominium» au détriment des propriétaires d'autres types de résidences. Qui plus est, cette pratique de cotisation, en raison du fait qu'elle n'est pas autorisée par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, viole le principe selon lequel le Parlement détient le droit de lever des impôts au moyen du processus législatif.

Commentaire du ministère : *Les associations de copropriétaires sont établies non pour réaliser des bénéfices à long terme, mais pour l'entretien des parties communes du condominium concerné. La circulaire d'information 79–7 a été rédigée pour répondre aux questions soulevées par les lois provinciales, qui différaient d'une province à l'autre et n'avaient pas fini d'évoluer.*

Le ministère étudie la situation des associations de copropriétaires à la lumière des lois provinciales actuelles et il mettra à jour sa circulaire d'information en conséquence.

Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances

Réclamations excessives aux fins du crédit d'impôt à l'investissement

Les contribuables ont la possibilité de réclamer des crédits d'impôt à l'investissement excessifs en gonflant la valeur de l'équipement usagé qu'ils cèdent lors de l'achat de machines neuves.

2.105 Contexte. Le crédit d'impôt à l'investissement est calculé à partir d'un pourcentage du coût en capital des biens admissibles spécifiques – essentiellement de nouvelles machines – qui doivent être utilisés pour des activités qui comprennent l'exploitation agricole, la pêche, l'exploitation forestière, la fabrication, la construction, la production de pétrole ou de gaz et l'exploration minière. Ces crédits sont entièrement déductibles des impôts qui doivent autrement être payés. Au début des années quatre–vingts, le ministère du Revenu national, Impôt (RNI) a pris connaissance d'une situation d'évitement fiscal où les crédits d'impôt à l'investissement réclamés étaient excessifs. Les contribuables qui achetaient de l'équipement neuf, avec reprise, structuraient les opérations de manière à accroître le coût en capital de l'équipement acheté, ce qui donnait lieu à l'attribution d'une valeur excessive aux fins du crédit d'impôt à l'investissement. Même si les crédits d'impôt à l'investissement ont été considérablement réduits après 1988, ils s'appliquent toujours aux biens admissibles dans les Maritimes et dans les régions situées au large des côtes

Le ministère du Revenu national, Impôt a pris connaissance d'une situation d'évitement fiscal où les crédits d'impôt à l'investissement réclamés étaient excessifs et plus de 700 cas ont été recotisés.

Les contribuables ont maintenant la possibilité de gonfler la valeur de reprise de leur équipement usagé et, par conséquent, d'accroître le coût en capital de leurs achats de nouvel équipement.

ainsi qu'aux dépenses de recherche et développement, partout au Canada.

2.106 En 1982, le ministère du Revenu national, Impôt a pris les mesures suivantes :

- Il a entrepris une vérification nationale, avec l'appui du ministère des Finances, en vue de déterminer l'envergure du problème et d'établir s'il pouvait y avoir abus dans l'utilisation du programme des crédits d'impôt à l'investissement.
- Plus de 1 400 cas ont été décelés, la plupart d'entre eux dans le secteur agricole de l'Ouest.
- Le ministère n'a recotisé que les cas où la valeur de reprise de l'équipement avait été gonflée de plus de 30 000 $ par rapport à sa juste valeur marchande.
- Plus de 700 cas ont été recotisés pour les années d'imposition 1984 à 1986.

2.107 Un cas type d'attribution de crédit excessif a été porté à l'attention de la Cour canadienne de l'impôt, mais la décision rendue le 23 avril 1991 fut défavorable au ministère du Revenu national, Impôt [Zeiben c. Ministre du Revenu national]. Le ministère de la Justice a porté la cause en appel, mais il a abandonné cet appel quatre jours plus tard à la demande du ministère du Revenu national, Impôt. Nous ne savons pas très bien pourquoi le ministère s'est désisté. Il a décidé d'appliquer la décision de la Cour canadienne de l'impôt en faveur des 700 contribuables qui avaient vu les valeurs de reprise de leur équipement agricole réévaluées. Le ministère a obtenu un décret de remise d'impôt qui lui a permis de rembourser environ cinq millions de dollars au titre de l'impôt fédéral, des cotisations au Régime de pensions du Canada et de l'intérêt payé par ces contribuables. Les contribuables qui ont déclaré une juste valeur de reprise aux fins du crédit d'impôt à l'investissement, conformément aux principes comptables généralement reconnus, ne profiteront pas du décret de remise.

2.108 **Question.** Les contribuables ont maintenant la possibilité de gonfler la valeur de reprise de leur équipement usagé et, par conséquent, d'accroître le coût en capital de leurs achats de nouvel équipement. Ils peuvent donc accroître le montant de leurs crédits d'impôt à l'investissement et éviter l'impôt. De plus, cette situation crée une injustice entre les contribuables qui achètent de l'équipement au comptant seulement et ceux qui achètent de l'équipement au comptant avec une valeur de reprise pour leur équipement usagé.

Commentaire du ministère du Revenu national, Impôt : *La Cour canadienne de l'impôt a conclu que le contrat d'achat et de vente entre les deux parties constituait l'élément de preuve le plus important et qu'il*

Pièce 2.2

Exemple d'attribution d'une valeur excessive aux fins du crédit d'impôt à l'investissement

	Achat structuré aux fins de l'impôt	L'essentiel de l'opération
Prix d'achat d'un nouveau tracteur		
Avec la valeur excessive attribuée pour le vieux tracteur	125 000 $	
Sans la valeur excessive attribuée pour le vieux tracteur		65 500 $
Moins valeur de reprise du vieux tracteur		
Juste valeur marchande du vieux tracteur	45 000 $	45 000 $
Valeur excessive attribuée pour le vieux tracteur	59 500 $	
Valeur de reprise attribuée pour le vieux tracteur[1]	104 500 $	45 000 $
Comptant déboursé	20 500 $	20 500 $
Crédit d'impôt à l'investissement		
7% de 125 000 $	8 750 $	
7% de 65 500 $		4 585 $
Valeur excessive attribuée au crédit d'impôt à l'investissement [8 750 $ – 4 565 $]	4 165 $	

[1] Il se peut que la valeur de reprise reçue pour le vieil équipement soit supérieure au prix d'achat de ce même équipement lorsqu'il était neuf.

n'avait pas été discrédité de façon à justifier son rejet. Bien que, selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR), la base pour déterminer la valeur d'un nouveau bien acquis dans le cadre d'une opération avec reprise corresponde à la juste valeur marchande de la contrepartie donnée en échange, la Cour n'était pas convaincue que la jurisprudence concernant les PCGR allait jusqu'à rejeter les sommes convenues par les parties d'un contrat authentique.

Il a été décidé de ne pas en appeler de la décision en raison des faits particuliers au cas, dont le champ d'application est limité et qui, par conséquent, n'aura pas de conséquences sur les autres crédits d'impôt à l'investissement, c'est-à-dire les crédits d'impôt régionaux et les crédits d'impôt pour la recherche et le développement. Également, depuis la réforme fiscale, une disposition générale anti-évitement prévient les abus.

Un certain nombre de cas touchant le même secteur commercial et présentant des faits similaires avaient été mis de côté en attendant le règlement du cas ci-dessus, et il a été décidé d'accepter ceux de ces cas pour lesquels un appel avait été interjeté. De plus, il y a d'autres cas liés au même secteur commercial pour lesquels les contribuables touchés n'avaient pas protégé leurs droits en interjetant appel. Pour ces cas-là, un décret de remise a été recommandé et approuvé.

Le ministère des Travaux publics

Manque de souci de l'économie relativement au bail avec option d'achat signé pour l'immeuble Louis St-Laurent

Le ministère des Travaux publics (MTP) a signé, en septembre 1991, un bail d'une durée de vingt-cinq ans, assorti d'une «entente sur une option d'achat», pour la location de locaux dans l'immeuble Louis St-Laurent, à Hull, au Québec. Les paiements annuels sont calculés en fonction de la valeur négociée de la propriété, soit 73 millions de dollars. Nous avons constaté que :

- *Le ministère a accepté un bail avec option d'achat (entente «bail-achat») sans connaître au préalable la durée exacte du besoin du client et sans souci de l'économie.*
- *Le ministère n'a pas tenu compte des incidences fiscales qui découlent du bail avec option d'achat, dans le cas de l'immeuble Louis St-Laurent.*
- *La méthode qu'utilise l'État pour comptabiliser ses acquisitions d'immobilisations peut avoir imposé, dans ce cas-ci, le choix d'un investissement immobilier peu justifiable économiquement.*

Les deux dernières constatations ont des répercussions plus importantes sur les autres investissements immobiliers du gouvernement.

2.109 Contexte. Le Conseil du Trésor a autorisé le ministère des Travaux publics, en octobre 1983, à louer des espaces à bureaux dans un immeuble qui n'était pas encore construit (l'immeuble Louis St-Laurent), à signer à cette fin un bail de dix ans et à tenter d'assortir le bail d'une option d'achat à long terme. Le ministère n'a pu négocier l'option d'achat, mais il a obtenu le bail de dix ans.

2.110 La construction de l'immeuble était en gros achevée en 1985 et son coût se chiffrait à 41,5 millions de dollars (y compris le coût du terrain), selon les données des états financiers vérifiés. L'immeuble offre environ 40 800 mètres carrés d'espace à bureau et d'espace de rangement. Le loyer brut annuel se chiffrait à quelque 9,6 millions de dollars, selon le premier bail signé en 1985.

2.111 L'immeuble abrite quelque 2 150 employés du ministère de la Défense nationale (MDN), soit 18 p. 100 du personnel du Quartier

Ce contrat transfère substantiellement tous les avantages et les risques du titre de propriété à la Couronne.

général de la Défense. Le ministère est le seul locataire de l'immeuble depuis le mois de juin 1985.

2.112 Au cours de la période allant de décembre 1990 à mai 1991, le propriétaire a formulé au ministère des Travaux publics des propositions spontanées dans lesquelles il demandait de renégocier le bail en vigueur, lequel venait à échéance en mai 1995, et d'en prolonger la durée. Ces propositions comprenaient une option pour des baux d'une durée de dix à vingt–cinq ans. Le ministère des Travaux publics a rejeté ces propositions à cause du loyer exigé.

2.113 En mai 1991, le ministère n'ayant pu réussir à renégocier le renouvellement du bail avec le propriétaire, a proposé un bail avec option d'achat fondé sur la valeur marchande estimative de l'immeuble. Le tout a abouti à la signature d'un contrat, le 30 septembre 1991.

2.114 Les principales dispositions du contrat sont les suivantes :

- Le bail prend effet le 1er août 1991 et a une durée de 25 ans.
- Le calcul du loyer est fondé sur l'amortissement, étalé sur 25 ans, d'un montant de 73 millions de dollars. Pour les cinq premières années, le loyer annuel se chiffre à quelque 8,4 millions de dollars. Les loyers des années ultérieures seront calculés en fonction des coûts, pour le propriétaire, du refinancement du solde impayé. La Couronne se réserve le droit d'approuver les taux et les modalités de financement.
- La Couronne, après vingt–cinq ans, peut se prévaloir de son option d'achat de l'immeuble contre versement de 15 millions de dollars (montant évalué par le ministère des Travaux publics à un million en dollars de 1991).
- La Couronne assume tous les coûts d'utilisation et d'entretien de l'immeuble, y compris les coûts des réparations de la charpente (coûts annuels estimés à environ 3,4 millions de dollars par le MTP).
- Le propriétaire assumera la gérance de l'immeuble pendant les vingt–cinq années du bail contre paiement de frais annuels de gestion, assujettis à l'indexation, de 89 500 $, augmentés d'un montant de 70 000 $ au titre des traitements.

2.115 En droit, l'immeuble Louis St–Laurent appartient en titre au propriétaire. Toutefois, ce contrat transfère substantiellement tous les avantages et les risques du titre de propriété à la Couronne. Il s'agit là en fait, par définition, d'un bail de «location–acquisition». Somme toute, le contrat représente donc une acquisition d'un bien et le ministère des Travaux publics a fidèlement présenté cette opération dans les Comptes publics du Canada comme étant le résultat d'un contrat de location–acquisition.

2.116 En résumé, la valeur actuelle globale du contrat de location, avec option d'achat, se chiffre à 74 millions, en dollars de 1991 (le montant de 73 millions de dollars à partir duquel est calculé le loyer auquel vient s'ajouter un million de dollars (valeur actualisée), s'il y a exercice de l'option d'achat).

2.117 Question. Le MTP a accepté un bail avec option d'achat sans connaître au préalable la durée exacte du besoin du client. Le paragraphe 17.94 du Rapport de 1991 du vérificateur général recommandait au MTP d'améliorer ses procédés qui ont trait à la planification de la location et à la location de locaux. Le présent cas vient ajouter à la nécessité de donner suite à cette recommandation.

2.118 En janvier 1991, peu après que le propriétaire et le ministère des Travaux publics aient commencé à renégocier et à parler de prolonger la durée du bail alors en vigueur, le

ministère de la Défense nationale s'est dit intéressé à une location à long terme de l'immeuble, sans en préciser la durée exacte. Le MTP justifia sa signature du contrat de location avec option d'achat en évoquant la demande du ministère de la Défense nationale. Selon des représentants du MDN, le ministère désirait garder ces locaux afin de ne pas avoir à déplacer inutilement les employés tant que n'aurait pas été dressé un plan à long terme de regroupement de tous les employés du Quartier général sous un même toit (de préférence sur un terrain appartenant au ministère de la Défense nationale).

2.119 En mars 1992 (environ six mois après la signature du contrat), le ministère de la Défense nationale informait le ministère des Travaux publics que dans dix ou quinze ans, le ministère n'aurait plus besoin des locaux de l'immeuble Louis St–Laurent.

2.120 Conclusion. À notre avis, la décision du MTP d'acquérir l'immeuble Louis St–Laurent à l'aide d'un bail avec option d'achat n'était pas conforme au plan d'aménagement à long terme de la Défense nationale. Le MDN prévoit, d'ici dix ou quinze ans, regrouper tout le personnel du quartier général sous un même toit et il a indiqué qu'il n'aurait plus besoin alors des locaux de l'immeuble Louis St–Laurent. Nous avons également constaté que cet immeuble n'était pas inclus dans la stratégie de location du MTP pour la région de la Capitale nationale.

2.121 Question. Le MTP a accepté un bail avec option d'achat sans juste souci d'économie. La construction de l'immeuble a pris fin en 1985, le coût des travaux (valeur du terrain y compris) s'établissant alors à 41,5 millions de dollars. Selon Statistique Canada, la valeur des immeubles commerciaux de la région de la Capitale nationale a augmenté de 28 p. 100, de 1985 à 1991. Si l'on applique cette hausse à l'immeuble Louis St–Laurent, sa valeur de remplacement en 1991 aurait été de 53 millions de dollars. Au début de juillet 1991, deux évaluateurs ont estimé que le coût de remplacement de l'immeuble (terrain compris) se situait entre 48 millions et 64 millions de dollars. Le ministère des Travaux publics n'a pas examiné d'autres façons d'acquérir des locaux (tel la construction des locaux par la Couronne ou la signature d'un bail avec option d'achat avec d'autres promoteurs immobiliers), même si le premier bail ne venait à échéance qu'en mai 1995. On aurait eu alors quatre ans pour construire un nouvel immeuble à un coût se situant, selon les estimations des évaluateurs, entre 48 millions et 64 millions en dollars de 1991.

2.122 Les deux évaluateurs ont estimé la valeur commerciale de l'immeuble à 62 millions de dollars et à 65 millions de dollars, respectivement. Ces évaluations tenaient compte du fait que le loyer que le gouvernement devait payer en vertu du bail alors en vigueur dépassait de six millions à dix millions de dollars la valeur du marché des loyers en 1991.

2.123 Le MTP a utilisé pour ses négociations une valeur marchande estimative de 65 millions de dollars, ce montant étant la valeur jugée la plus crédible par les représentants du ministère.

2.124 Le 9 juillet 1991, le MTP a indiqué au propriétaire que des rapports d'évaluation avaient été établis et il a fait sa première offre en utilisant une valeur marchande estimative de 65 millions de dollars. Après négociations, le MTP a accepté une valeur de 74 millions de dollars pour l'ensemble de ce bail avec option d'achat.

2.125 Pour justifier l'écart entre la valeur marchande estimative (65 millions de dollars) et la valeur négociée (74 millions de dollars), le MTP a évoqué divers facteurs. Ceux–ci comprenaient la valeur du terrain adjacent (1,1 million de dollars), des travaux de peinture et de pose de moquette (1,3 millions de dollars), les économies réalisées en n'ayant pas à reloger

le personnel et en n'ayant pas à utiliser des appels d'offre (831 000 dollars) et l'hypothèse voulant qu'un écart de dix pour cent entre la valeur estimative et la valeur négociée était acceptable.

2.126 Le 65 millions de dollars correspondait à la valeur marchande estimative de l'immeuble alors que le 74 millions de dollars représentait l'estimation, par le MTP, de la valeur de l'immeuble pour la Couronne. Dans l'estimation de ce 74 millions de dollars, le MTP incluait un montant de 9,7 millions de dollars, soit la valeur non amortie des aménagements à effectuer dans la propriété à bail. Les aménagements avaient déjà été payés par le gouvernement, une des dispositions du bail original en faisant une exigence d'occupation des lieux.

À notre avis, il est difficile d'établir une véritable valeur marchande d'un espace à bureaux dans la région de la Capitale nationale puisque l'administration fédérale occupe environ 40 à 55 p. 100 des espaces à bureaux offerts par le secteur privé.

2.127 Le propriétaire nous a avisés, le 30 septembre 1992, que le ministère des Travaux publics avait conclu un bail à long terme raisonnable, accompagné d'une entente sur une option d'achat pour l'immeuble Louis St–Laurent.

2.128 À notre avis, il est difficile d'établir une véritable valeur marchande d'un espace à bureaux dans la région de la Capitale nationale puisque l'administration fédérale occupe environ 40 à 55 p. 100 des espaces à bureaux offerts par le secteur privé. Dans le cas présent, la chose était encore plus difficile du fait que le gouvernement était en réalité le seul locataire de l'immeuble. Un des évaluateurs a indiqué que les dimensions globales de l'immeuble, les vastes surfaces offertes sur les étages et son emplacement isolé faisaient du gouvernement fédéral le seul locataire possible de ce bâtiment. De fait, l'évaluation des valeurs marchandes se fait en fonction d'un marché créé par le gouvernement.

2.129 Selon des représentants du MTP, les possibilités d'investissement étaient restreintes par la politique du gouvernement voulant que 75 p. 100 de la fonction publique soit logée du côté ontarien et 25 p. 100 de celle–ci du côté québécois de la région de la Capitale nationale. À leur avis, il était irréaliste de penser pouvoir trouver du côté québécois un autre immeuble du genre ou de penser que le gouvernement relogerait les employés du MDN du côté ontarien.

2.130 Conclusion. À notre avis, certains facteurs ont contribué à la position de faiblesse du ministère dans sa négociation du bail avec option d'achat pour la location de l'immeuble Louis St–Laurent.

- Bien que le gouvernement soit incontestablement le propriétaire le plus important de la région de la Capitale nationale, il n'existe à Hull aucun bâtiment qui puisse loger 2 150 fonctionnaires.

- Le ministère prétend que l'achat de l'immeuble par le gouvernement, bien que s'avérant l'option la plus économique, n'était pas réalisable puisque le propriétaire ne voulait point vendre. Il n'y a pas eu d'étude détaillée des autres options (construction par la Couronne ou signature avec d'autres promoteurs immobiliers d'un bail avec option d'achat), ni calcul des coûts de ces autres possibilités. Il s'agit là, à notre avis, d'une lacune importante puisque l'évaluation des coûts de remplacement aurait pu servir à jauger l'acceptabilité des propositions du propriétaire. Au lieu de procéder ainsi, le ministère n'a pas cherché à savoir ce qu'il en coûterait de bâtir un immeuble, n'a pas tenu compte des estimations faites par les évaluateurs de la valeur de remplacement de l'immeuble, et a fondé sa première offre pour le bail avec option d'achat sur une valeur marchande estimative de 65 millions de dollars, soit la valeur estimative la plus élevée. Du point de vue du ministère, il n'était pas pertinent d'utiliser le coût de remplacement de l'immeuble dans le cadre des négociations.

- Le ministère a allégué également qu'il a écarté l'option de la construction d'un immeuble par la Couronne à cause d'un manque de capitaux et du manque de temps (il ne restait que quatre ans) pour faire établir les plans, les faire approuver et faire construire l'immeuble.

2.131 Le ministère était au courant des risques susceptibles d'être créés si l'on faisait de la Couronne un «locataire captif» de l'immeuble Louis St–Laurent. En janvier 1984, dans une lettre au Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère indiquait que la Couronne, si elle continuait à occuper les locaux de cet immeuble à l'échéance du premier bail, se verrait financièrement désavantagée pour le temps où elle demeurerait locataire de l'immeuble.

2.132 En résumé, compte tenu des diverses estimations faites du coût de remplacement de l'immeuble et de la prévision d'un marché peu actif pour les espaces à bureaux en 1995, nous en arrivons à la conclusion que le ministère a signé, sans souci de l'économie, le bail avec option d'achat pour la location de l'immeuble Louis St–Laurent. En outre, comme nous l'indiquons ci–dessous, il est possible que le coût total pour la Couronne soit vraiment plus élevé selon le traitement fiscal retenu pour cette opération.

2.133 Question. Le MTP ne tient pas compte des incidences fiscales de ses opérations immobilières. Dans le milieu commercial, toutes les parties à une opération immobilière tiennent compte des répercussions fiscales. Habituellement, le propriétaire a intérêt à structurer un bail avec option d'achat de manière à ce que l'opération de location, aux fins de l'impôt, soit traitée comme une location et non comme une vente. Du point de vue de la Couronne, le plus souvent, elle tire moins de revenus fiscaux d'une location que d'une vente.

2.134 Dans le présent cas, le propriétaire, si l'opération était présumée être une vente, réalisait un gain de quelque 32,5 millions de dollars (74 millions de dollars, moins 41,5 millions de dollars à titre de coût initial de construction de l'immeuble). Ce profit pouvait être imposé comme gains en capital et serait pleinement imposable sur cinq ans. De plus, il pourrait y avoir une autre obligation fiscale découlant de la récupération de toute déduction pour amortissement réclamée antérieurement par le propriétaire.

2.135 Par contre, si l'opération était présumée être une location, il y aurait eu imposition, comme revenu s'étalant sur la durée du bail, de la différence entre les revenus de location et les frais d'entretien. Toutefois, dans le cas de l'utilisation d'un bail, le montant de la déduction pour amortissement réclamée au cours des premières années serait normalement plus élevé afin de reporter à plus tard l'imposition des revenus.

2.136 Des représentants du ministère des Travaux publics ont indiqué qu'on ne tient pas compte des incidences fiscales lorsque se font les analyses et les évaluations des possibilités d'investissement, par exemple, dans le cas des baux à long terme ou des baux avec option d'achat. Les représentants du ministère ont dit qu'ils n'avaient pas fait d'analyse du genre dans le cas de l'immeuble Louis St–Laurent.

2.137 Conclusion. À notre avis, le ministère, s'il désire savoir le coût total pour la Couronne du choix d'un investissement immobilier, devrait faire l'estimation des incidences fiscales des diverses options et en tenir compte. Il serait possible de faire cette analyse en utilisant des hypothèses standards, évitant ainsi de porter atteinte aux droits des contribuables. Les incidences fiscales sont particulièrement importantes dans le cas qui nous occupe puisqu'il met en cause de forts montants d'argent et que l'opération n'est pas assujettie au processus concurren-

Les incidences fiscales sont particulièrement importantes dans le cas qui nous occupe puisqu'il met en cause de forts montants d'argent et que l'opération n'est pas assujettie au processus concurrentiel des soumissions publiques.

tiel des soumissions publiques. Les avantages fiscaux peuvent avoir une incidence importante sur les offres que les promoteurs immobiliers ont à présenter en réponse à une demande de soumissions publiques pour la fourniture de locaux à la Couronne.

2.138 Question. La méthode qu'utilise l'État pour comptabiliser ses acquisitions d'immobilisations peut imposer un choix d'investissements immobiliers peu justifiables économiquement. Cette opération de location bail–achat démontre que les pratiques du gouvernement lui–même peuvent donner lieu à des décisions peu avantageuses économiquement, lorsque le gouvernement cherche à se procurer des espaces à bureaux. Ces pratiques demandent que les sorties de fonds pour immobilisations soient portées aux dépenses au cours de l'exercice où elles sont effectuées et ajoutées au déficit de l'exercice courant. Dans le cas des baux avec option d'achat, cependant, les frais annuels sont ajoutés aux dépenses de l'État chaque année, mais graduellement seulement, ils viennent grossir le déficit accumulé, tout le temps que dure le bail. Dans ce cas–ci, il s'agit d'une période de vingt–cinq ans.

Cette opération de location bail–achat démontre que les pratiques du gouvernement lui–même peuvent donner lieu à des décisions peu avantageuses économiquement, lorsque le gouvernement cherche à se procurer des espaces à bureaux.

2.139 Le vérificateur général, dans des rapports annuels antérieurs, a relevé le fait que le système du bail avec option d'achat était une façon coûteuse de se procurer des espaces à bureaux. Au paragraphe 13.45 du Rapport de 1984 du vérificateur général, on constate que le taux d'emprunt pour un promoteur immobilier était d'environ deux points de pourcentage plus élevé que le taux d'emprunt consenti au gouvernement. Dans notre Rapport de 1988 (paragraphe 19.42) nous signalions que l'acquisition de l'immeuble du gouvernement du Canada à Edmonton, en Alberta, à l'aide d'un bail avec option d'achat, avait coûté presque 20 p. 100 de plus que le choix de faire construire l'immeuble par la Couronne.

2.140 Conclusion. Un promoteur immobilier calcule ses loyers en tenant compte de ses frais d'emprunt. À chaque augmentation de un point de pourcentage d'intérêt par rapport à ceux du gouvernement correspond une hausse d'environ dix pour cent des loyers. Ainsi, le gouvernement pourrait réaliser des économies importantes s'il se contentait d'acheter un immeuble dont il a besoin et s'il en finançait l'achat au taux d'emprunt qui lui est consenti.

Commentaire du ministère : *Dans des situations de restrictions budgétaires et lorsque les dépenses en immobilisations sont limitées, le bail avec option d'achat peut s'avérer une solution pratique et avantageuse en ce qui concerne les besoins en locaux de l'État. Historiquement, les conventions de bail comprenant une option d'achat ont prouvé qu'elles étaient les plus avantageuses. On peut citer en exemple l'immeuble C.D. Howe, les tours de l'Esplanade Laurier et Les Terrasses de la Chaudière.*

Point n° 1, le ministère des Travaux publics a conclu une entente de bail–achat en se fondant sur des besoins dont la durée n'était pas précisée. *Le ministère des Travaux publics (MTP) a reçu le mandat de fournir des locaux pour bureaux à vocation générale à tous les ministères fédéraux. Dans le cadre de ce mandat, le MTP gère un répertoire de locaux, pas seulement un immeuble particulier. Les besoins en locaux changent au fil des ans. Afin de mieux répondre aux besoins opérationnels à court et à long termes des clients, et cela de façon la plus économique possible, le MTP évalue continuellement les options visant à réduire et à éliminer les locaux vacants dans les installations qu'il gère.*

Le ministère de la Défense nationale (MDN) a précisé qu'il avait besoin de locaux pour une période à long terme dans l'immeuble Louis St.–Laurent. Bien que le MDN ait plus tard déterminé qu'il aurait besoin de locaux pour

une période de 10 à 15 ans, le MTP n'est au courant d'aucun plan consolidé visant à remplacer les locaux occupés par le MDN dans l'immeuble en question. En tout cas, des locaux seront mis à la disposition d'autres locataires de la région de la Capitale nationale (RCN), conformément à la stratégie de location de la RCN.

Point nº 2, le ministère des Travaux publics a conclu une entente de bail-achat sans se soucier de l'aspect économique. *Le MTP a conclu une entente de bail-achat pour l'immeuble Louis St.-Laurent en se préoccupant de l'aspect économique et a signé la meilleure convention possible dans les circonstances.*

Selon les renseignements disponibles à ce moment-là, la récession semblait tirer à sa fin, les loyers dans la région d'Ottawa-Hull étaient en train de se stabiliser et les taux d'intérêt étaient à leur plus bas. En se fondant sur ces renseignements, il semblait prudent et pratique de louer l'immeuble Louis St.-Laurent avec une option d'achat afin de répondre aux besoins élevés en locaux.

En analysant la situation, le MTP a conclu que le gouvernement avait là une occasion d'obtenir environ 40 000 m^2 de superficie louable à un prix avantageux. Ces locaux, qui étaient offerts dans un seul emplacement, étaient considérés comme une solution à long terme dans la région de l'Outaouais. Le MDN a précisé que ses besoins à long terme en matière de locaux équivalaient à cette quantité. Également, l'obtention d'un bail avec option d'achat a permis au gouvernement de maintenir le pourcentage du nombre d'employés de la fonction publique de la RCN à 25 p. 100 au Québec et 75 p. 100 en Ontario.

Le ministère a, par conséquent, décidé de répondre aux offres du bailleur, mais il a tout d'abord voulu obtenir l'accord de ce dernier sur le fait que le loyer serait fondé sur la valeur du bien immobilier établie par des évaluateurs indépendants choisis par l'État.

Point nº 3, le ministère des Travaux publics ne tient pas compte des répercussions fiscales des investissements immobiliers. *Le MTP est au courant que, en général, les opérations immobilières entraînent des répercussions fiscales. Même s'il est un ministère fédéral, le MTP ne connaît pas les répercussions fiscales particulières qu'ont à subir les propriétaires par suite de leurs opérations immobilières. Ces renseignements sont confidentiels et connus seulement du propriétaire et de Revenu Canada, Impôt. Le MTP agit donc comme tout investisseur prudent lorsqu'il conclut une opération immobilière et se fie énormément à la valeur marchande du bien en question.*

Point nº 4, la méthode comptable du gouvernement en matière d'acquisitions d'immobilisations peut entraîner des décisions coûteuses au chapitre des investissements immobiliers. *Les restrictions imposées au financement des immobilisations, qui résultent des compressions budgétaires, alliées aux besoins opérationnels, ont rendu nécessaire la conclusion de conventions de bail ainsi que de conventions de bail avec option d'achat.*

Si l'on compare un bail avec option d'achat à une dépense en capital, l'on n'aura qu'un seul point de vue sur la valeur de ce bail. Pour avoir une idée plus juste, le bail avec option d'achat doit aussi être comparé à la convention de bail. Avec ce dernier type de bail, le MTP sacrifie l'accumulation de capitaux propres dont il pourrait disposer aux termes du bail avec option d'achat. Le MTP peut avoir part aux capitaux propres accumulés tout en se réservant le droit d'acheter le bien à un prix avantageux. Le gouvernement obtient donc des capitaux propres et des bénéfices à long terme pour chaque dollar du contribuable qu'il investit.

Le ministère des Pêches et des Océans

Le Régime d'assurance des bateaux de pêche

Contexte

Au cours des 23 dernières années, on a remarqué, à maintes reprises, des lacunes dans les pratiques de gestion.

2.141 Le Régime d'assurance des bateaux de pêche (RABP) a été établi en 1953, en vertu d'une Loi de crédits, pour aider les pêcheurs à faire face à des pertes de capital anormales. L'objectif actuel du Régime est de fournir une garantie d'assurance et des prestations, à des taux raisonnables, pour tous les bateaux de pêche admissibles au Canada, tout en maintenant le recouvrement intégral des coûts des opérations. Le régime protège tous les pêcheurs admissibles qui en font la demande, mais il vise fondamentalement à offrir de l'assurance à ceux qui ne peuvent en obtenir du secteur privé, par exemple parce qu'ils utilisent certains types de bateaux ou ils pêchent dans des régions éloignées.

2.142 Le régime est administré par un bureau d'administration à Ottawa (2,5 années–personnes) et par six bureaux régionaux (38 années–personnes). L'administration centrale exerce une autorité fonctionnelle sur le personnel des régions. À la fin de l'exercice 1991–1992, 6 224 bateaux de pêche étaient assurés pour une valeur de 264 millions de dollars.

Le manque de continuité a érodé la mémoire de l'entité et contribué à l'incapacité du ministère de prendre les mesures correctives comme il l'avait promis.

Manque de réaction de la part de la direction à des recommandations antérieures

2.143 Nous avons effectué la vérification du Régime d'assurance des bateaux de pêche dans le cadre de notre vérification des pêches de l'Atlantique en 1988. Nous avons signalé ce qui suit :

> «Depuis 1965, de nombreuses revues et études du RABP ont eu lieu. Au cours des 23 dernières années, on a remarqué, à maintes reprises, des lacunes dans les pratiques de gestion. Notre vérification a identifié bon nombre de ces mêmes lacunes. Bien que les gestionnaires aient accepté les résultats de ces études antérieures et aient promis d'apporter des correctifs, peu de signes portent à croire que les problèmes ont été résolus. En réponse à notre vérification de 1977, le ministère déclarait que des mesures avaient déjà été prises en ce qui concerne bon nombre des observations et que le reste serait résolu en conjonction avec une revue importante du RABP qui débutait alors. À la suite de la décision de ne pas privatiser le régime, prise par le ministre en 1985, une autre étude vient d'être terminée et on élabore actuellement un plan d'action.»

2.144 Dans le cadre du suivi de 1991 de notre vérification de 1988, nous indiquions que le plan [en voie de préparation en 1988 au cours de notre vérification et en réponse à l'étude faite en 1988 au Ministère] n'avait pas été mis en oeuvre au moment du suivi. En conséquence, nous avons décidé, en 1992, de pousser la vérification davantage de façon à dégager et signaler l'effet cumulatif de l'inaction du ministère et de la persistance de nombreuses lacunes de longue date.

2.145 Au cours de cette vérification, des représentants du ministère ont allégué que de nombreuses mesures avaient été prises à la suite des recommandations formulées dans le plan d'action de 1988. Nous avons examiné la mise en oeuvre de ces recommandations, dont bon nombre n'étaient pas nouvelles et avaient aussi été consignées dans les études antérieures. Nous avons trouvé que même si la direction avait amorcé des mesures pour plusieurs des 32 recommandations, seulement sept avaient été pleinement mises en oeuvre. La direction déclare avoir maintenant l'intention de poursuivre la mise en oeuvre de la plupart des autres.

2.146 Depuis 1988, personne n'a été chargé de la responsabilité permanente et à plein temps de la gestion du régime.

Les fonctions de gestion ont été assignées au personnel soit de façon temporaire, soit à temps partiel. Ce manque de continuité a érodé la mémoire de l'entité et contribué à l'incapacité du ministère de prendre les mesures correctives comme il l'avait promis.

2.147 Une raison importante invoquée par les représentants du ministère pour expliquer l'absence continue de mesures correctives est que l'avenir du régime a été incertain. En conséquence, on a consacré des ressources à la privatisation, entre autres. Le ministère déclare qu'en réponse à l'engagement constant du gouvernement envers la privatisation d'organismes et de programmes, il a périodiquement considéré le RABP comme un candidat. Depuis 1984, un certain nombre de propositions ont été faites dans le but de «privatiser» — ou plus exactement de «mettre fin» au régime (voir la pièce 2.3 pour la liste des principaux événements).

2.148 Peu importe leur mérite, ces propositions successives faites aux ministres pour mettre fin au programme ont eu pour effet d'écarter les ressources de la mise en oeuvre des plans d'action en vue de résoudre les nombreuses lacunes connues.

Détérioration du rendement depuis 1988

2.149 Viabilité du régime. Dans l'ensemble, la situation financière et commerciale du régime s'est détériorée depuis 1988. Le nombre de bateaux assurés a baissé de 25 p. 100 et la valeur assurée a chuté de plus de 40 p. 100. Depuis le temps, le régime a connu des excédents et des déficits d'opération; cependant, depuis trois ans, il a accusé un déficit annuel croissant qui a atteint 2,4 millions de dollars en 1991–1992, soit plus du tiers des primes perçues. Enfin, les frais d'exploitation, comme pourcentage des primes perçues, ont aussi augmenté depuis 1988–1989 pour atteindre leur maximum de 48 p. 100 des recettes en 1991–1992. Tandis que les primes moyennes reçues, par millier de dollars assuré, demeuraient relativement constantes depuis 1985–1986, les indemnités versées, par millier de dollars assuré, ont augmenté brusquement au cours des trois dernières années.

2.150 Chacune de ces tendances — base d'assurance en chute libre, déficits croissants et efficience sur son déclin — aurait fortement inquiété la direction de n'importe quel régime d'assurance, et nous nous serions atten-

Pièce 2.3

Tentatives de privatisation*

1.	nov. 84	Annonce, par le ministre, que le Régime d'assurance des bateaux de pêche sera privatisé avant avril 1986, car on considérait que le secteur privé pouvait offrir un excellent service. Annonce faite dans le cadre de l'engagement du gouvernement à réduire son intervention sur le marché.
2.	mars 85	Annonce, par le ministre, que le régime continuera d'être géré par le ministère et que le programme s'autofinancera. Décision fondée sur le fait que le secteur privé ne peut garantir la protection d'une assurance aux pêcheurs partout au Canada.
3.	sept. 85	Le rapport Nielsen recommande de mettre fin au Régime d'assurance des bateaux de pêche en dedans de trois ans.
4.	mars 87	Le ministre décide qu'on n'ira pas de l'avant avec la recommandation Nielsen.
5.	mars 88	Le Comité de gestion du ministère détermine que l'objectif à long terme demeure la privatisation du régime.
6.	mars 89	Une stratégie de privatisation est élaborée par des fonctionnaires du ministère au cas où le ministre déciderait d'aller de l'avant avec cette option.
7.	déc. 89	Des fonctionnaires préparent des documents pour l'annonce de la décision de privatiser en demandant des propositions officielles de la part du secteur privé en se fondant sur l'hypothèse qu'il peut offrir une couverture partout au pays. L'annonce est annulée la veille de la date de diffusion prévue.
8.	avril 90	Dans une note aux régions, le ministère déclare qu'on ne prévoit pas privatiser le régime dans un avenir prévisible.
9.	janv. 91	Des hauts fonctionnaires demandent la permission de préparer un document du Cabinet pour demander l'approbation de privatiser le régime. Document préparé, mais jamais envoyé.
10.	avril 91	Des fonctionnaires du ministère recommandent au ministre de discuter avec le secteur privé et de déterminer si beaucoup d'entreprises seraient intéressées à faire des offres pour prendre en charge le régime. Le ministre accepte.
11.	mai 91	Options présentées au nouveau ministre. Il décide alors de ne pas accepter l'option de privatiser.
12.	déc. 91	Le ministre accepte une recommandation d'unifier le régime.
13.	janv. 92	Le ministre réitère que la privatisation sera envisagée si elle offre de l'assurance maritime stable et fiable, à taux raisonnables, à tous les pêcheurs du Canada.
14.	mars 92	Le ministre décide que l'administration centrale sera située à St. John's.

***NOTE :** Par «privatisation», on entend normalement la vente d'une entreprise du gouvernement sur la base de la permanence de l'enreprise, et comme tel, l'utilisation du terme pour décrire les intentions des activités décrites ici induit en erreur. Ce qu'on entend, c'est la tentative de mettre fin aux affaires reliées au régime, le secteur privé prenant charge des polices d'assurance.

Chacune de ces tendances — base d'assurance en chute libre, déficits croissants et efficience sur son déclin — aurait fortement inquiété la direction de n'importe quel régime d'assurance.

dus qu'elle en comprenne parfaitement les causes et dispose de plans pour renverser ces tendances. Les gestionnaires n'ont toutefois pas tenté de déterminer les causes de ces tendances. Par exemple, ils ignorent si ceux qui abandonnent le régime le font dans le but de s'adresser au secteur privé, de devenir auto–assurés ou d'abandonner la pêche. Le ministère accepte que son volume d'affaires diminue et ainsi, aucune mesure n'est prévue pour corriger ce manque d'information. Aucune tentative n'a été faite pour déterminer les répercussions futures de ces tendances sur le régime.

2.151 Le ministère répond qu'il a adopté une philosophie de concurrence passive avec les autres assureurs et que par conséquent, il serait heureux que les pêcheurs puissent être persuadés d'assurer plutôt leurs bateaux auprès d'assureurs du secteur privé. Cependant, comme il est mentionné plus haut, il ne sait pas pourquoi il y a une baisse du nombre d'assurés et ne peut donc renverser le mouvement.

2.152 La situation du régime peut empirer à la suite du moratoire sur la pêche de la morue du Nord annoncé dernièrement. Bien que le ministre ait fait part de son intention d'aider les pêcheurs à assumer les coûts fixes des bateaux (y compris la préparation, l'entretien, l'assurance , etc.), le régime fera peut–être face à un risque moral fortement accru et l'on pourrait avoir à élaborer de nouvelles polices d'assurance pour les bateaux devenus inactifs par suite du moratoire, ou alors envisager la perte d'une bonne part des clients.

Notre analyse révèle qu'au cours des trois dernières années, il n'y a eu aucune amélioration des délais de traitement.

2.153 Services aux pêcheurs. Même si le ministère n'en exerce pas la surveillance, il a convenu que les délais de traitement des réclamations sont un aspect important du service offert aux clients du Régime d'assurance des bateaux de pêche. Le régime approuve en moyenne 400 réclamations par année. En 1988, le ministère a trouvé qu'un tiers des réclamations n'avaient été réglées qu'après plus de six mois et en a conclu que cela était insatisfaisant.

2.154 Nous n'avons observé aucune mesure pour améliorer cette situation, et il reste toujours à établir des normes de traitement des réclamations. De plus, notre analyse révèle qu'au cours des trois dernières années, il n'y a eu aucune amélioration des délais de traitement.

2.155 Nous avons examiné soigneusement ces réclamations dont le traitement a pris plus de six mois, en 1990–1991 et 1991–1992. Notre analyse a démontré que près de la moitié des délais de traitement consistaient en des retards qui auraient pu être évités si la direction avait bien compris ce que couvrent les polices d'assurance du régime, si elle avait exercé un contrôle approprié et si elle avait adopté une approche proactive de l'étude des réclamations. Dans un cas, 18 mois se sont écoulés avant le paiement car l'administration centrale et la région ne pouvaient s'entendre sur le fait que le régime offrait ou non une protection contre les dommages causés par la foudre (voir la pièce 2.4).

Carences importantes dans les pratiques de gestion

2.156 Des carences dans les pratiques de gestion perdurent. Ensemble, elles ont contribué à faire échouer toute amélioration du service aux clients et possiblement à la baisse de clientèle.

2.157 Directives et orientation à l'intention du personnel régional. À la suite du plan d'action de 1988, l'administration centrale s'est engagée à préparer de toute urgence un manuel des réclamations et par la suite, un manuel général des méthodes. De plus, parce qu'elle avait des doutes au sujet de certains points importants de ses polices d'assurance, elle a entrepris d'effectuer une revue juridique et de donner aux régions une liste des variations approuvées à la police d'assurance.

2.158 On a fait une ébauche du manuel des réclamations, mais ce ma-

nuel n'a été ni achevé ni mis en oeuvre. Aucun travail n'a été entrepris en ce qui concerne le manuel général des méthodes. La revue juridique des polices d'assurance en cours n'a pas été menée à terme. Concrètement, les polices ne semblent pas avoir réussi à protéger le régime lors d'examens critiques au plan juridique.

2.159 De plus, on ne fournit au personnel aucune formation sur l'évaluation des bateaux et le règlement des réclamations, et le Comité de gestion du Régime d'assurance des bateaux de pêche, composé des gestionnaires de l'administration centrale et des six gestionnaires régionaux, ne s'est pas réuni depuis deux ans. Bref, le personnel ne reçoit que peu de directives et d'orientation.

2.160 Bien que la direction de l'administration centrale exerce une autorité fonctionnelle sur le régime, elle n'a pas défini de cibles de rendement; elle ne surveille pas systématiquement non plus les activités régionales pour garantir une qualité uniforme du travail. Nous avons trouvé que, dans l'ensemble, le régime n'est pas administré uniformément. Les activités varient considérablement d'une région à l'autre. Une des conséquences est que rien ne garantit que les bateaux soient assurés à leur juste valeur, ni trop, ni moins.

2.161 Étude et approbation des réclamations. Il incombe à la direction de l'administration centrale d'examiner et d'approuver les réclamations, peu importe leur importance ou leur nature, dans un effort pour assurer l'uniformité à l'échelle nationale dans ce secteur. Depuis juin 1991, le ministère n'a pas assigné de personnel permanent et à temps plein pour cette tâche. Parfois, il n'y avait personne pour s'en acquitter. Cela a aussi contribué à causer des retards dans le règlement de réclamations.

2.162 Les réclamations sont, en tout premier lieu, examinées et réglées par le personnel des régions. Elles sont ensuite examinées attentivement par le gestionnaire régional et présentées à l'administration centrale qui les examine à son tour. En raison de ces niveaux d'examen de chaque réclamation, la plupart des gestionnaires régionaux croient qu'il existe un chevauchement considérable. Souvent, des points sont soulevés au cours de l'examen, qui entraînent un désaccord entre les gestionnaires des régions et de l'administration centrale. Nous avons observé qu'un grand nombre de questions tendent à resurgir. Le règlement des désaccords n'est pas communiqué au personnel de façon à assurer le règlement rapide des réclamations analogues à l'avenir.

2.163 De plus, on ne retrouvait pas toujours dans les dossiers suffisamment d'information pour appuyer le paiement; ainsi, la justification menant à l'approbation n'était pas claire. Voir la pièce 2.4 où des cas démontrent ces lacunes.

Solution envisagée par le ministère

2.164 De nombreuses lacunes de longue date doivent être comblées. Bien qu'il y ait eu un manque de mesures axées sur des lacunes précises, on a fait des efforts pour apporter des changements à la structure du régime. En avril 1992, on a annoncé l'unification de l'administration du régime. Voici les principaux changements proposés : le Régime d'assurance des bateaux de pêche sera placé sous la direction d'un Gestionnaire général; le nombre de régions sera ramené à quatre et l'administration centrale sera située à St. John's, à Terre–Neuve.

2.165 Le ministère considère la nomination du Gestionnaire général comme impérative avant que l'on ne passe aux autres changements. Deux mois après l'annonce, le Gestionnaire général n'avait toujours pas été nommé. Les changements prévus portent sur la structure et les rapports hiérarchiques. Au moment de notre vérification, les plans provisoires n'indiquaient pas comment les changements résoudraient

Ce programme en difficulté a fait l'objet de nombreuses études, évaluations et vérifications, mais de peu de mesures correctives concrètes.

n'importe quelle des lacunes précises que nous avons relevées.

Conclusion

2.166 Ce programme en difficulté a fait l'objet de nombreuses études, évaluations et vérifications, mais de peu de mesures correctives concrètes. On a observé des lacunes, promis des mesures correctives et dressé des plans de mise en oeuvre. Toutefois, la haute direction n'a pas fait preuve d'engagement soutenu envers la résolution des problèmes. Le dernier examen ministériel en profondeur du Régime d'assurance des bateaux de pêche a eu lieu en 1988. Les recommandations qui ont découlé de cet examen n'ont pas été complètement mises en application et depuis, le rendement du régime s'est fortement détérioré. Ces tendances de rendement nous font nous poser de graves questions au sujet de son avenir. Les plans qu'on nous a remis au cours de la vérification et qui traitent de l'unification et du déménagement des activités du régime ne sont pas suffisamment précis pour déterminer clairement comment et quand les lacunes particulières seront comblées. À la mi-août 1992, bien après la fin de notre vérification, le ministère nous a présenté un plan d'action qui, selon lui, comblera toutes les lacunes relevées. Le ministère prétend également que ce plan entraînera la mise en oeuvre de la plupart des recommandations formulées dans son examen de 1988.

Commentaire du ministère : *Le ministère convient que la gestion du régime souffre de lacunes et qu'on a défini des mesures correctives mais que, comme l'indique la note du vérificateur général, leur mise en oeuvre a du retard. Par ailleurs, le ministère a reçu la directive claire que le régime demeurera dans le secteur public en raison de son objectif qui est de garantir que tous les pêcheurs, peu importe leur région ou leur type de bateau, aient accès à de l'assurance, à taux raisonnables. Nos efforts porteront maintenant sur l'amélioration de la gestion du régime et de la qualité des services à nos clients. Dans cette même veine, le ministère a annoncé qu'un Gestionnaire général du régime sera nommé et qu'il lui incombera de combler les lacunes dont il est question plus haut.*

Pièce 2.4

1ER CAS

- Réclamation pour dommages causés par la foudre.
- L'administration centrale la rejette parce que le régime n'assure pas contre la foudre.
- Le personnel régional relève des exemples de telles réclamations approuvées par le passé.
- On recherche un avis juridique qui indique qu'il pourrait y avoir paiement.
- L'avis juridique laisse entendre également que le libellé de la police pourrait être modifié pour éviter toute confusion à l'avenir.
- L'administration centrale maintient sa décision de rejeter la réclamation.
- Le pêcheur intente des poursuites.
- Le personnel régional donne encore des exemples de telles réclamations approuvées par le passé.
- L'administration centrale approuve la réclamation.
- Délai de traitement: 18 mois.
- La direction ne sait toujours pas si la police en vigueur couvre les dommages causés par la foudre.

2E CAS

- Réclamation pour moteurs installés à bord d'un nouveau bateau non assuré, endommagé dans un incendie.
- Les moteurs étaient auparavant à bord d'un bateau plus vieux et assuré.
- En raison de circonstances atténuantes, le gestionnaire régional recommande l'approbation de la réclamation en invoquant le «bon sens».
- L'administration centrale rejette la réclamation en se fondant sur le fait que l'équipement n'est assuré qu'en autant qu'il est utilisé dans une coque assurée.
- La coque endommagée n'était pas assurée et ne faisait pas l'objet d'une réclamation.
- Invoquant une interprétation large du Règlement sur le Régime d'assurance des bateaux de pêche, l'administration centrale suggère que le nouveau bateau et les moteurs soient assurés rétroactivement pour qu'une réclamation pour la coque et les moteurs soit payée.
- Le personnel régional émet de sérieuses réserves sur le fait d'assurer un bateau après coup et demande que la réclamation initiale concernant les moteurs seulement soit approuvée.
- L'administration centrale approuve la réclamation initiale pour les moteurs.
- Délai de traitement: 5 mois.

3E CAS

- Réclamation pour vice caché.
- On laisse entendre que la cause puisse être l'usure normale.
- Une enquête spéciale révèle que la cause est un vice caché et non pas l'usure normale.
- Le gestionnaire régional recommande l'approbation de la réclamation.
- L'administration centrale affirme que la cause est l'usure normale.
- L'administration centrale demande les pièces endommagées pour les soumettre à l'examen de laboratoires de métallurgie.
- Le gestionnaire régional fournit les pièces demandées et mentionne que de tels examens effectués par le passé étaient rien moins qu'insatisfaisants.
- Il n'y a pas de résultats d'analyses métallurgiques au dossier.
- L'administration centrale approuve la réclamation.
- Délai de traitement: 9 mois.

Chapitre 3

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	3.1
Introduction	3.8
Élections Canada — 1989, chapitre 10	3.14
Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances — Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu* — 1990, chapitre 10	3.22
Immigration — La gestion du Programme d'immigration — 1990, chapitre 12	3.46
Immigration — L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger — 1990, chapitre 13	3.61
Immigration — Les réfugiés — 1990, chapitre 14	3.77
Immigration — Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration* — 1990, chapitre 15	3.97
Le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales — 1990, chapitre 16	3.121
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources — Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection — 1990, chapitre 17	3.131
Le ministère de l'Environnement — 1990, chapitre 18; Conservation et Protection — 1991, chapitre 11	3.140
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — Le Programme des affaires du Nord — 1990, chapitre 19	3.155
Le ministère de la Défense nationale – La gestion des ressources humaines — 1990, chapitres 20, 21, 22 et 23	3.163
Le ministère du Revenu national, Impôt — Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* — 1990, chapitre 24	3.210
Le Bureau du surintendant des institutions financières — 1990, chapitre 25	3.220
Le Secrétariat d'État — Citoyenneté — 1990, chapitre 28	3.242
Le Secrétariat d'État — Aide à l'enseignement — 1990, chapitre 29	3.256
Le ministère des Transports — Les aéroports — 1990, chapitre 30	3.270

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

3.1 Les ministères continuent de combler des lacunes, quoique les progrès soient lents dans certains secteurs.

3.2 **Immigration** — Les ministères concernés par les activités en matière d'immigration ont réalisé des progrès appréciables dans la mise en oeuvre de certaines de nos recommandations. Des améliorations ont été apportées ou sont sur le point d'être apportées au chapitre de la gestion des niveaux d'immigration, de l'automatisation des activités relatives à l'immigration dans les missions du Canada à l'étranger, du contrôle de l'accès au processus de détermination du statut de réfugié et de la rationalisation de l'audience initiale. Néanmoins, l'amélioration globale de l'efficience reste à se matérialiser en ce qui concerne l'exécution du programme d'immigration à l'étranger. Les procédés d'examen médical ont aussi été revus et des améliorations ont été apportées à la ligne d'inspection primaire des Douanes. Il reste encore à faire dans plusieurs secteurs, notamment la paperasserie, la formation du personnel, l'élaboration de normes d'efficience et l'affectation des ressources à l'étranger, les examens sécuritaires et les renvois.

3.3 **Le ministère de l'Environnement — Conservation et Protection** — Le ministère a fait des progrès satisfaisants dans nombre de secteurs des programmes examinés en 1991, entre autres, en faisant paraître sa stratégie environnementale globale, le Plan vert. Toutefois, en ce qui concerne la mise en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LGPE) et des articles 36 à 42 de la *Loi sur les pêches*, les domaines suivants requièrent une plus grande attention : l'établissement de normes sur la qualité de l'environnement, le degré de conformité nécessaire au respect de ces normes et l'évaluation de l'efficacité des règlements. Il est possible que le jugement rendu à propos de la LCPE par la Cour supérieure du Québec, en date du 7 août 1992, de même que l'examen obligatoire par le Parlement de l'administration de la loi influencent les mesures prises relativement à ces questions. Pour ce qui est des Grands Lacs, la structure de coordination des programmes fédéraux a été consolidée, mais la mise en oeuvre des changements est lente.

3.4 **Le ministère de la Défense nationale — Gestion des ressources humaines** — Les progrès réalisés par rapport à certaines recommandations sont satisfaisants, mais il reste beaucoup à faire dans nombre de cas. Il reste toujours au ministère à réévaluer la mise en oeuvre de son Programme des langues officielles afin de satisfaire aux besoins qui ont été relevés. Il doit encore travailler à assurer que la formation est pertinente, rentable et offerte en temps opportun. Il reste à déterminer l'importance des services médicaux à offrir, à l'appui des besoins uniques des Forces armées en temps de paix.

3.5 **Le ministère du Secrétariat d'État — Aide à l'enseignement** — Dans le secteur de l'aide à l'enseignement postsecondaire, les progrès ont été lents. Quant au Programme canadien de prêts aux étudiants, le ministère entreprend des mesures correctives. Toutefois, il y a encore beaucoup à faire pour rendre officielles et mettre en oeuvre les ententes avec les provinces et pour améliorer le système d'information de gestion visant les prêts aux étudiants.

Points saillants (suite)

3.6 **Le ministère des Transports — Les aéroports** — Le ministère a réussi en quelque sorte à faire agrandir des pistes, mais il n'a toujours pas de stratégie ni de plan de gestion précis pour le financement des immobilisations nécessaires.

3.7 **Rapports au Parlement** — Cette question est abordée au chapitre 6 du présent rapport. Un certain nombre de suivis effectués au cours de l'année ont indiqué que des problèmes déjà relevés n'ont pourtant pas encore été complètement résolus.

Introduction

3.8 Les ministères prennent des mesures pour combler les lacunes relevées dans notre Rapport, mais les progrès sont lents dans certains secteurs.

3.9 Les observations et les recommandations faites dans notre rapport annuel font habituellement l'objet d'un suivi et son incluses dans le Rapport, deux ans après la parution du chapitre initial. Cette année, le suivi de trois chapitres a été annulé et trois autres suivis ont été reportés.

3.10 Les questions soulevées dans le chapitre du Rapport de 1990 qui portait sur le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État ont fait l'objet d'un suivi dont le compte rendu a paru dans le chapitre 4 de 1991 intitulé «Le régime de responsabilisation des sociétés d'État : Comment le rendre fonctionnel». Les questions relatives aux rapports de rendement seront examinées plus à fond dans le cadre de vérifications qui se dérouleront au cours des quelques prochaines années.

3.11 Les chapitres de 1990 intitulés «Valeurs, service et rendement» et «L'efficience dans l'administration fédérale : une étude spéciale» étaient des études, non des vérifications. Les études ont pour objet d'accroître la compréhension de questions importantes et complexes et elles ne s'accompagnent pas habituellement de recommandations. La lumière que les études permettent de faire peut nous servir, entre autres, dans le cadre de vérifications ultérieures. Aucun suivi formel n'est donc effectué.

3.12 Le suivi de la vérification de la sécurité de l'information, effectuée en 1990, est reporté à 1994. Les services de vérification interne des ministères sont chargés de mener une vérification interne du respect de la Politique concernant la sécurité du gouvernement au sein de leurs ministères, d'ici à la fin de 1993. Nous avons donc décidé qu'il serait approprié de reporter l'examen de ces rapports ainsi que des mesures prises par les ministères et par les organismes centraux pour donner suite aux lacunes signalées dans notre chapitre de 1990.

3.13 Le suivi des deux vérifications faites de la GRC en 1990, soit «Application des lois fédérales» et «Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi», est reporté à 1993.

Élections Canada — 1989, chapitre 10

Contexte

3.14 Nous avons présenté, dans le chapitre de notre Rapport de 1989 consacré à Élections Canada, nos observations et nos recommandations en ce qui a trait au processus électoral, aux services de soutien qui s'y rattachent, aux rapports à l'intention du Parlement et à la coordination avec d'autres bureaux d'élection.

Élections Canada a fait des progrès considérables.

Conclusion

3.15 Élections Canada a fait des progrès considérables dans la mise en oeuvre des recommandations et des observations formulées dans notre Rapport de 1989.

3.16 Nous admettons, compte tenu des recommandations formulées par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, des modifications qui pourraient être apportées à la *Loi électorale du Canada* et l'adoption de la *Loi référendaire*, qu'Élections Canada doit évoluer dans un contexte changeant qui taxe lourdement ses ressources. Il faudrait souligner également que l'utilité de certains changements apportés ne pourra être vraiment mesurée que lors d'une élection ou d'un référendum. Il peut donc être difficile, pour le moment, d'évaluer correctement certains secteurs.

3.17 Élections Canada a pris certaines mesures pour donner suite à toutes nos recommandations, mais il reste encore à faire dans les secteurs qui suivent.

Observations

Planification, analyse et consignation

3.18 En 1989, nous recommandions qu'Élections Canada adopte une approche plus formelle de son travail et mette davantage l'accent sur la planification, l'analyse et la consignation. Au cours de notre suivi, nous avons remarqué que cet organisme a instauré des procédés pour la préparation des budgets, y compris les coûts liés à la tenue d'une élection. Il a aussi fait un examen de sa structure organisationnelle avec en tête l'idée de formaliser les liens hiérarchiques au sein de l'organisme. En ce qui a trait à la consignation générale de ses politiques et de ses procédés, Élections Canada ne les a pas encore rassemblés dans un manuel et plusieurs des textes des politiques et des procédés en sont encore à l'état d'ébauches. On nous a appris que l'organisme prévoit officialiser toutes ses politiques et tous ses procédés dans un manuel.

Il reste toujours à Élections Canada à élaborer un plan stratégique de ses opérations.

3.19 Élections Canada n'a pas encore élaboré un plan stratégique de ses opérations. Toutefois, il a nommé en 1991 un directeur de la Planification stratégique et des Services internationaux à qui a été confiée la responsabilité d'élaborer ce plan. Au début de 1992, un expert–conseil a terminé un examen du processus de planification afin de faciliter l'établissement d'une méthode de planification stratégique. Élections Canada entend prendre des mesures par suite du rapport de l'expert–conseil, dès qu'il aura en main les ressources requises.

Les procédés d'adjudication des contrats

3.20 Élections Canada a amélioré ses procédés d'adjudication des contrats. Le directeur général des élections n'est pas assujetti aux Règlements du gouvernement qui régissent les marchés de services, mais l'organisme nous a indiqué qu'il l'appliquait volontairement, lorsque les circonstances s'y prêtaient. Toutefois, les fichiers des marchés ne sont pas bien structurés et il est difficile d'établir avec certitude si les pièces à l'appui requises accompagnent tous les contrats. En outre, la politique de cet organisme qui régit l'adjudication des contrats n'a encore rien d'officiel. Élections Canada est au courant de ces problèmes et projette d'y remédier.

Les rapports à présenter au Parlement

3.21 Nous avions recommandé à Élections Canada, en 1989, de discuter avec le ministère du Revenu national, Impôt au sujet d'information disponible pour le Parlement sur le coût des crédits d'impôts qui ont trait aux élections. Présentement, Élections Canada fait rapport sur les coûts de ces crédits dans sa Partie III du Budget des dépenses. Toutefois, l'information présentée dans le Budget de 1992–1993 est périmée et incomplète. Élections Canada prévoit de poursuivre ses discussions avec Revenu national, Impôt afin d'obtenir une information plus complète et à jour.

Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances — Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu* — 1990, chapitre 10

Contexte

3.22 Le chapitre de 1990 qui portait sur les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi*

de l'impôt sur le revenu renfermait des observations et des recommandations au sujet de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux organismes de charité et aux organisations sans but lucratif.

Conclusion

3.23 Les ministères des Finances et du Revenu national, Impôt tiennent compte de certaines des préoccupations que nous avons exprimées. Toutefois, nous sommes préoccupés du fait qu'il pourrait ne pas y avoir de moyen efficace de sanctionner les cas de non-conformité. Nous déplorons aussi qu'il soit toujours possible aux organismes de charité de contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux activités commerciales admissibles et qu'il soit nécessaire d'éclaircir certaines règles législatives concernant les organisations sans but lucratif.

Étendue

3.24 Dans le cadre du suivi, nous avons examiné le rapport d'étape dans lequel le ministère du Revenu national, Impôt explique les mesures qu'il a prises pour tenir compte de nos observations et de nos recommandations. Nous avons également mené des entrevues et étudié des documents qui s'y rattachent.

Observations

Les organismes de charité

Production tardive des déclarations

3.25 Il est ressorti de notre vérification de 1990 que le fait de ne pas percevoir la pénalité réglementaire pour production tardive des déclarations, de retarder l'annulation de l'enregistrement des organismes qui ne produisent pas leur déclaration, de ne pas intenter de poursuites en application des dispositions sur la production des déclarations et de rétablir des enregistrements annulés est loin d'inciter les organismes de charité à se conformer aux exigences de la loi en matière de production.

3.26 Au terme du suivi, nous avons constaté qu'après avoir consulté des organismes de charité, le ministère du Revenu national, Impôt a conclu qu'une pénalité pour production tardive n'était pas aussi efficace que l'annulation d'un enregistrement et que la pénalité ne ferait que réduire encore plus les ressources déjà maigres dont disposent les organismes de charité pour venir en aide aux démunis. Le ministère estime également qu'il faut éviter de nuire au bénévolat en menaçant constamment d'imposer une pénalité pour non-conformité aux règles. Il étudie donc des propositions visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à soustraire les organismes de charité enregistrés à l'application de la pénalité prévue au paragraphe 162(7) pour production de déclaration tardive.

3.27 Le ministère annule maintenant l'enregistrement des organismes de charité qui ne se conforment pas aux exigences en matière de production. La procédure d'annulation impose elle aussi des frais à un organisme de charité et n'est pas nécessairement moins coûteuse qu'une pénalité pour production tardive. Il peut y avoir des frais administratifs et comptables ainsi que des honoraires professionnels à payer. Il importe de ne pas oublier non plus que cette procédure peut entraîner l'assujettissement à un impôt sur l'annulation qui est dû avant la fin de l'année qui suit la date d'entrée en vigueur de l'annulation. Cet impôt de pénalité est égal à la valeur de l'actif que l'organisme n'a pas distribué à des bénéficiaires admissibles.

Annulation du statut d'organisme de charité

3.28 L'examen de dossiers que nous avions effectué en 1990 n'apportait pas de preuve que des mesures aient été prises pour déterminer si des impôts étaient dus par des organismes de

charité dont l'enregistrement avait été annulé ou qui avaient renoncé à leur statut. Notre suivi a indiqué que le ministère tient maintenant compte de nos préoccupations.

Pénalités pour non–conformité

3.29 Notre vérification de 1990 avait permis de constater que, lorsqu'un organisme de charité enregistré contrevenait aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, hormis les cas de fraude ou d'omission de produire une déclaration, la seule sanction qui s'offrait au ministère du Revenu national, Impôt était d'exercer son droit d'annuler l'enregistrement. La Loi ne confère pas au ministère le pouvoir d'imposer une pénalité financière ou de percevoir des impôts sur les bénéfices qui proviennent d'activités commerciales non complémentaires.

3.30 Notre suivi nous a appris que, à compter de janvier 1993, le public aura accès, sur demande, à presque toutes les données qui figurent dans les déclarations publiques de renseignements. Le ministère du Revenu national, Impôt estime que cette mesure devrait fortement inciter les organismes de charité à se conformer aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, car les donateurs privés pourront alors consulter des documents jusque–là confidentiels. Le ministère cherche également davantage à renseigner le secteur bénévole sur les exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

3.31 Voici quelle est la position du ministère au sujet des sanctions :

> «Le ministère reconnaît qu'une certaine forme de sanctions est nécessaire pour veiller à ce que les organismes de charité honorent les obligations qu'ils ont en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais il considère que la nature de ces sanctions doit nécessairement être spécifique étant donné le caractère particulier du secteur bénévole et de ses problèmes. Par exemple, les fonds destinés à ces organisations, composées en grande partie de bénévoles, leur sont donnés à des fins charitables seulement.
>
> Vu l'intention visée par l'encouragement fiscal offert aux organismes de charité, les sanctions devraient permettre de veiller à ce que les objectifs de charité ne souffrent pas indûment de la négligence ou de mauvais agissements de la part d'administrateurs de l'organisme.
>
> Pour l'application des sanctions actuelles, le ministère :
>
> - adhérera plus strictement au cycle annuel des annulations;
> - augmentera le nombre de vérifications restreintes;
> - effectuera des vérifications aléatoires auprès d'organismes dont l'enregistrement a été annulé;
> - veillera à ce que les organismes dont l'enregistrement a été annulé distribuent comme il se doit leur actif et paient l'impôt sur l'annulation».

3.32 Nous appuyons ces initiatives, mais elles ne répondent pas suffisamment à nos préoccupations face au fait qu'il n'y a pas nécessairement de moyen efficace de contrer la non–conformité aux règles. Si un organisme de charité contrevient à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est possible d'en annuler l'enregistrement, et, comme nous l'avons déjà dit, l'annulation peut entraîner l'assujettissement à un impôt de pénalité. Pour éviter cette pénalité et conserver leur actif, les directeurs peuvent constituer un nouvel organisme de charité, que le ministère doit enregistrer s'il satisfait aux exigences de la loi. L'actif de l'ancien organisme peut être transféré au nouveau. Étant donné ce cadre législatif, s'il contrevient à la loi, par exemple, en exerçant une activité commerciale non complémentaire, l'organisme qu'il crée peut finir par avoir la possibilité de conserver les bénéfices réalisés. Il se trouverait donc à profiter de la non–

conformité aux règles. Ce n'est pas une façon d'inciter les organismes de charité à respecter la loi et cela pourrait être injuste pour une entreprise privée concurrente.

Reçus de dons

3.33 Notre vérification de 1990 avait révélé que, bien qu'il ait examiné les reçus de dons, le ministère du Revenu national, Impôt n'avait pas de programme de vérification approprié qui permette d'en déterminer la validité.

3.34 Le ministère est en voie de prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations à cet égard. Il nous a avisés qu'un programme de processeur central, qui en est à l'étape finale de la conception, aidera au contrôle global des organismes de charité. Ce programme fournira la technologie nécessaire pour apparier les reçus de contribuables et pour recenser, à des fins d'évaluation, les organismes qui ne se conforment pas aux règles.

3.35 En 1990, nous avons signalé qu'il était possible aux organismes de charité de contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux activités commerciales admissibles.

3.36 Dans notre suivi, nous avons constaté que le ministère du Revenu national, Impôt utilisera, après avoir consulté le secteur bénévole, une interprétation d'«activité commerciale complémentaire» fondée sur les critères énoncés par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Alberta Institute on Mental Retardation c. La Reine*. La position du ministère sera expliquée plus en détail dans une publication qui paraîtra en décembre prochain et qui sera consacrée exclusivement à la question des activités commerciales. En raison du fait que la loi n'ait pas été modifiée, nous déplorons toujours que les organismes de charité continuent à pouvoir contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les activités commerciales admissibles.

Données à l'intention du public

3.37 Nous avons remarqué, en 1990, que le public n'avait pas toujours accès à des données pertinentes, exactes et complètes dans la déclaration publique de renseignements.

3.38 Le ministère tient maintenant compte de nos préoccupations. Signalons entre autres que la déclaration publique de renseignements a été révisée, que des normes seront établies relativement aux déclarations financières et que le public sera avisé que le ministère ne se porte pas garant de l'exactitude ou de l'intégralité des données que renferme la déclaration publique de renseignements.

Information sur la non–conformité

3.39 Nous avons signalé, en 1990, que le ministère du Revenu national, Impôt n'avait pas de programme qui permette d'analyser les données d'examen et de fournir l'information nécessaire à la direction pour évaluer l'étendue de la conformité volontaire à la loi.

3.40 Le ministère est en voie de réviser la déclaration annuelle de renseignements pour faciliter ses activités de vérification. Nous appuyons cette initiative. Nous estimons qu'il importe non seulement de recenser les organismes de charité qui ne respectent pas les règles, mais aussi d'essayer de découvrir pourquoi ils ne s'y sont pas conformés. On nous a informés que le ministère a entrepris des projets en vue de déterminer les raisons qui expliquent cette non–conformité aux règles.

Les organisations sans but lucratif

Exigences en matière de production

3.41 En 1990, vu l'absence d'exigences en matière de production annuelle qui auraient été imposées à toutes les organisations sans but lucratif, nous avons exprimé nos préoccupa-

tions du fait que le ministère du Revenu national, Impôt n'ait pas mis au point un programme qui permette de contrôler efficacement le droit que peuvent avoir ces organisations d'être exonérées de l'impôt.

3.42 Depuis, la consultation se poursuit entre le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt. Une motion de voies et moyens détaillée visant à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été déposée au Parlement, le 19 juin 1992; elle exige des organisations sans but lucratif qu'elles produisent des déclarations annuelles pour les exercices financiers se terminant en 1993, et par la suite.

Activités commerciales

3.43 Dans notre vérification de 1990, nous avons en outre constaté que certaines règles législatives devaient être clarifiées. Nous avions commenté le fait que, dans un jugement rendu en 1983 (*The Gull Bay Development Corporation c. La Reine*), la section de première instance de la Cour fédérale avait statué que, si les bénéfices qui proviennent d'une activité commerciale servent à des fins sociales ou d'assistance publique, il s'agit d'une organisation sans but lucratif. Ainsi, une organisation sans but lucratif peut exercer n'importe quel type d'activité commerciale. Nous avions également fait remarquer que certaines circonstances peuvent permettre aux membres d'une organisation de profiter de l'exonération d'impôt.

3.44 Dans le cadre de notre suivi, le ministère nous a avisés qu'il considère que l'affaire confirme qu'une organisation sans but lucratif peut exercer une activité commerciale lorsque celle-ci représente le moyen grâce auquel elle atteint ses objectifs. D'après le ministère, cela ne revient pas à approuver l'exercice d'une activité commerciale qui n'a rien à voir avec la réalisation des objectifs de l'organisation, sauf si l'activité rapporte des bénéfices qui permettent d'atteindre ces objectifs. Revenu national, Impôt nous a fait savoir que l'information reçue au sujet des déclarations annuelles des organisations sans but lucratif servira à déterminer l'importance, si importance il y a, de l'incidence qu'ont les organisations sans but lucratif qui mènent des activités commerciales qui n'ont rien à voir avec les objectifs de ces organisations.

3.45 Nous sommes toujours préoccupés que certaines règles législatives n'aient pas encore été clarifiées. Nous ne pouvons donner au Parlement une assurance raisonnable que la loi est assez claire pour veiller à ce que seuls les groupements «organisés et exploités exclusivement à des fins de bien-être social, d'assistance publique, de loisir, d'agrément ou à toutes autres fins à l'exception du profit» puissent être exonérés de l'impôt en tant qu'organisations sans but lucratif.

Immigration — La gestion du Programme d'immigration — 1990, chapitre 12

Contexte

3.46 En 1990, nous avions fait rapport sur quatre volets importants du programme d'immigration, soit la gestion globale du programme, l'exécution à l'étranger des activités en matière d'immigration, le traitement au Canada des revendications du statut de réfugié et les activités relatives au contrôle et à l'exécution de la loi. Chacun de ces volets avait fait l'objet d'un chapitre distinct dans notre rapport au Parlement. La même approche a été adoptée pour faire rapport sur le suivi de nos recommandations.

3.47 Deux événements importants se sont produits depuis notre dernière vérification. En premier lieu, Emploi et Immigration Canada (EIC) a consacré beaucoup d'efforts à l'examen de plusieurs mécanismes clés de gestion et de contrôle du programme et le minis-

tre de l'Emploi et de l'Immigration a proposé récemment une série d'importantes modifications à la *Loi sur l'immigration*. Le projet de loi C–86 a été déposé à la Chambre des communes en juin 1992 et a, par la suite, été référé à un comité législatif pour étude. Selon EIC, les modifications proposées visent principalement à mieux gérer le système de sélection des immigrants, à préserver l'intégrité du programme, à mieux protéger la société canadienne et à rendre le processus de détermination du statut de réfugié plus simple, plus juste et plus efficace. Nous avons constaté que le texte du projet de loi tenait compte de plusieurs des observations et des recommandations que nous avions faites dans notre Rapport de 1990.

3.48 L'autre événement, en août 1992, a été le transfert des responsabilités pour la mise en oeuvre du programme d'immigration à l'étranger, des Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada à Emploi et Immigration Canada (EIC). Ce transfert devrait permettre de clarifier l'obligation de rendre compte des intervenants et d'accroître la coordination de l'ensemble des activités du programme. EIC et le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social (SBSC) discutaient également le transfert, à EIC, de la Direction de l'immigration et des services de santé d'outre–mer.

Conclusion

3.49 En plus des éléments mentionnés précédemment, EIC a accompli des progrès raisonnables pour répondre à plusieurs de nos observations et recommandations au sujet de la gestion globale du programme. Par exemple, l'infrastructure de coordination a été améliorée et des dispositions ont été prises afin de mieux gérer les niveaux d'immigration. EIC a aussi réalisé des progrès raisonnables dans les domaines de l'évaluation du programme et du recouvrement des coûts.

3.50 D'autre part, étant donné l'importance de la formation du personnel pour la mise en oeuvre du programme, nous croyons que la direction d'EIC devrait se pencher davantage sur cette question. Nous avons aussi constaté que la qualité de l'information présentée au Parlement reste encore à améliorer.

Secteurs où les progrès sont raisonnables

La coordination du Programme d'immigration a été améliorée.

3.51 La coordination du Programme d'immigration. Des améliorations importantes ont été apportées à l'infrastructure de coordination du programme. À la suite d'une directive du Conseil du Trésor, un comité interministériel sur les ressources affectées à l'immigration a été formé; il compte des représentants de 12 ministères et organismes engagés dans le programme. Ce comité a pour but principal de faciliter la préparation de rapports trimestriels au Conseil du Trésor en rapport avec les niveaux d'immigration, les dépenses pour l'ensemble du programme et les recettes qui proviennent du recouvrement des coûts. Un comité de coordination au niveau du sous–ministre adjoint a aussi été mis sur pied afin de traiter les questions de politiques et d'orientation globale du programme. EIC a de plus mis sur pied des comités de liaison avec d'autres ministères.

Des progrès raisonnables ont été accomplis dans la gestion globale du Programme d'immigration.

3.52 Par suite du transfert des responsabilités pour les opérations d'immigration à l'étranger, EIC et les Affaires extérieures ont signé une entente qui prévoit un nouveau partage des responsabilités et des ressources. EIC et le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social (SBSC) discutaient également le transfert, à EIC, de la Direction de l'immigration et des services de santé d'outre–mer. Cependant, peu de changements ont été apportés aux autres ententes interministérielles qui existaient en 1990.

3.53 La gestion des niveaux d'immigration. En 1990, nous avions signalé que les niveaux d'immigration prévus avaient été largement dépassés au cours des trois années précédentes.

En octobre 1990, EIC a rendu publics des niveaux annuels d'immigration fondés sur un plan quinquennal et il a remplacé les niveaux fourchettes par des niveaux uniques pour chaque catégorie d'immigrants. Des instructions ont de plus été communiquées aux Affaires extérieures pour qu'ils améliorent la gestion du nombre d'immigrants sélectionnés à l'étranger. En 1991, le nombre total d'immigrants a été inférieur de 6 p. 100 au niveau global prévu. Depuis août 1992, il revient à EIC de traiter les demandes d'immigration présentées à l'étranger.

La formation du personnel a été améliorée, mais il faut faire plus.

3.54 Le projet de loi C–86 prévoit un nouveau système de gestion des niveaux d'immigration en établissant trois volets qui regrouperaient les différentes catégories d'immigrants. Seulement deux de ces volets seraient assujettis à des limites annuelles fixes.

3.55 Recouvrement des coûts en immigration. EIC a réagi positivement à notre recommandation de déterminer sur quelle base les frais devraient être établis et d'examiner périodiquement les coûts de la prestation des services d'immigration ainsi que les frais qui s'y rattachent. EIC a adopté une politique fondamentale de recouvrement de la plus grande partie possible des coûts tout en tenant compte des frais imposés dans d'autres pays. Un plan prévoyant la hausse des frais sur une période de trois ans a été élaboré. EIC étudie de plus la possibilité d'imposer des frais pour certains autres services qui sont présentement fournis gratuitement.

3.56 Évaluation du programme. En 1990, nous avons observé qu'aucune évaluation n'avait été faite de certaines composantes clés du Programme d'immigration. EIC a depuis préparé un plan pour évaluer l'ensemble du programme sur une période de sept ans. Par exemple, une étude préparatoire de la composante «établissement» a été réalisée. Une évaluation de la ligne d'inspection primaire aux points d'entrée a été complétée en collaboration avec Revenu national, Douanes et Accise. EIC effectuait aussi une étude préparatoire des activités à l'étranger.

Secteurs où les progrès ont été lents

3.57 La formation du personnel affecté aux activités d'immigration. Nous avions constaté, en 1990, que certains employés affectés à l'immigration n'avaient pas une formation appropriée et que les responsabilités en matière de formation n'étaient pas précises.

3.58 Bien que des améliorations aient été apportées au programme de formation opérationnelle interne d'EIC, il faut faire plus pour s'assurer que tout le personnel affecté au Programme d'immigration possède les connaissances et les compétences requises pour s'acquitter de ses responsabilités. EIC n'a toujours pas de système de recensement des besoins de formation, d'enregistrement de la formation reçue et de validation de cette formation. Il n'est donc pas en mesure de surveiller ses propres activités de formation. On n'a pas instauré de nouveau mécanisme de suivi en ce qui concerne la formation opérationnelle offerte par les autres intervenants.

3.59 L'information communiquée au Parlement. Notre Rapport de 1990 soulignait que l'information communiquée au Parlement sur le Programme d'immigration était incomplète et fragmentée. Depuis lors, EIC a restructuré sa Partie III du Budget des dépenses. Les coûts prévus du programme d'immigration pour EIC sont maintenant regroupés et divulgués sous une même rubrique. On y fournit une liste des diverses activités du programme ainsi que les coûts qui y sont reliés. Un renvoi est aussi fait aux autres ministères et organismes qui participent aux opérations du programme. Par contre, la Partie III d'EIC ne présente toujours pas de normes qui permettent d'évaluer le rendement de certaines opérations.

3.60 L'information sur les activités liées à l'immigration ainsi que les coûts des autres intervenants dans le programme sont soit divulgués séparément dans leur Budget des dépenses (Partie III), soit noyés dans leurs autres activités. Il s'ensuit que l'information communiquée au Parlement demeure fragmentée.

Immigration — L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger — 1990, chapitre 13

Contexte

3.61 En 1990, nous avons présenté un rapport sur l'exécution, par le ministère des Affaires extérieures, du Programme d'immigration à l'étranger. Le ministère était chargé du traitement des demandes de visa d'immigrant et de visa de visiteur et d'un nombre croissant d'activités d'exécution et de contrôle conçues pour prévenir les entrées illégales au Canada.

3.62 En août 1992, la responsabilité relative à l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger a été confiée à Emploi et Immigration Canada (EIC). Un protocole d'entente entre EIC et les Affaires extérieures donne plus de détails sur les responsabilités de chaque ministère ainsi que sur les ressources à transférer.

Conclusion

3.63 Le ministère des Affaires extérieures a bien avancé dans la mise en oeuvre de certaines de nos recommandations. Les avantages en termes d'amélioration de l'efficience globale ne se sont pas encore matérialisés. On a constaté des améliorations dans la gestion des niveaux cibles, dans l'automatisation des activités d'immigration dans les missions et dans le recours aux agents recrutés sur place. Le ministère procède à l'élaboration de normes d'efficience propres à chaque mission et au renforcement du rôle de la vérification interne. La rationalisation de la procédure de traitement, qui devait réduire la paperasserie, n'a pas beaucoup progressé.

3.64 Notre chapitre de 1990 faisait état de nos préoccupations à l'égard du déséquilibre de la répartition des ressources dans les diverses régions du monde. Le ministère avait décidé de commencer à répartir les ressources d'après les changements du volume de travail pour chacune des missions. Toutefois, les plans de mise en oeuvre de cette mesure ont été retardés lorsque le gouvernement a transféré du ministère des Affaires extérieures à Emploi et Immigration Canada les responsabilités relatives à l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger. EIC nous a informés qu'il a l'intention d'aller de l'avant avec ces plans.

Secteurs où les progrès sont raisonnables

3.65 **Gestion des niveaux cibles** — En 1990, nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures afin de répondre aux exigences d'EIC concernant un nombre prédéterminé d'immigrants et d'éliminer les dépassements des cibles établies pour les missions. Nous recommandions notamment au ministère de tenir compte de la demande relative au moment d'établir les cibles pour les missions, de faire intervenir officiellement les chefs de mission dans le processus d'établissement des cibles et de rajuster les cibles pendant l'année.

3.66 Le ministère a pris des mesures pour atteindre ces objectifs. Il a établi des cibles pour les missions, qui tenaient compte d'un certain nombre de facteurs, dont le nombre relatif de cas traités l'année précédente par chaque mission et les arriérés relatifs de travail dans chaque mission. Une base de données a été créée afin de permettre l'établissement de cibles d'après les

On a bien avancé pour ce qui est de certaines de nos recommandations, mais les avantages en termes d'amélioration de l'efficience globale ne se sont pas encore matérialisés.

La gestion des cibles des missions s'est améliorée.

catégories d'immigration. Le ministère nous informe que les chefs de mission participent de plus en plus à l'établissement des cibles. En 1991, le rendement a été surveillé de près et des rajustements ont été apportés aux cibles de missions individuelles. Le succès de ces mesures se reflète dans le fait que les dépassements par rapport aux cibles globales de 1990 et de 1991 ont été de cinq et de trois pour cent respectivement par comparaison à un dépassement de 33 p. 100 en 1989.

3.67 Automatisation — Le ministère a réagi favorablement à la recommandation d'accélérer, à l'échelle du globe, l'automatisation des activités d'immigration, particulièrement dans les missions à fort volume de travail. Entre avril 1990 et la fin mars 1992, le ministère a installé le Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI) à Paris, à Manille et dans toutes les missions aux États–Unis. Avant 1990, le MAE avait installé le système à Hong Kong et à Londres. De plus, le ministère a fait entrer du matériel informatique dans 31 missions qui ne devaient pas compter parmi les premières à recevoir le STIDI.

À New Delhi, une mission à fort volume, la salle des dossiers a été entièrement automatisée en prévision de l'installation du STIDI (voir le paragraphe 3.67).

3.68 Agents de programme recrutés sur place — Nous avons recommandé au ministère de convertir un plus grand nombre de postes d'agents canadiens en postes d'agents de programme recrutés sur place. Le ministère a donné suite à notre recommandation en accroissant la proportion d'agents de programme recrutés sur place.

3.69 Vérification interne — En 1990, nous avons recommandé au ministère de demander à la Direction de la vérification interne de fournir au Comité de vérification et d'évaluation du ministère et à la Commission de l'emploi et de l'immigration une conclusion sur le degré de conformité à la *Loi* et au *Règlement sur l'immigration* ainsi qu'aux politiques et aux procédés qui s'y rattachent. Le ministère a donné suite à notre recommandation. Dans notre rapport, nous avons aussi recommandé au Comité d'évaluation et de vérification d'exiger que la Vérification interne formule une conclusion à l'égard du système de mesure et de rapport de l'efficience des opérations d'immigration, par mission et pour l'ensemble du système. Même si le ministère est ouvert à cette suggestion, il ne peut rien faire avant que les normes d'efficience propres à chaque mission, qui sont en voie d'élaboration, soient terminées. La Vérification interne s'est engagée à mettre en oeuvre cette recommandation dès que les normes d'efficience seront mises en oeuvre.

3.70 Formalités d'examens médicaux — Dans notre Rapport de 1990, nous avons signalé que les formalités d'examens médicaux étaient inefficientes et que les contrôles exercés par la direction étaient faibles. Nous avons recommandé au ministère d'introduire, après consultation d'Emploi et Immigration Canada et du ministère de la Santé nationale et du Bien–être social, des procédés d'échantillonnage fondés sur le risque qui réduisent le travail de vérification accompli par les médecins canadiens et d'élaborer un

système pour contrôler le rendement des médecins praticiens désignés.

3.71 Un comité interministériel, présidé par EIC, a examiné les critères de non–admissibilité pour des raisons médicales et conclu que les procédés d'échantillonnage fondés sur une analyse du risque n'étaient pas acceptables parce que des personnes non admissibles pourraient entrer au Canada. Emploi et Immigration a toutefois indiqué qu'il faut, une fois encore, examiner plus avant cette question avant qu'une décision finale soit prise. Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social a aussi révisé et consigné ses lignes directrices sur la sélection, la formation et le rendement des médecins praticiens désignés. Leur rendement a été évalué dans certaines missions d'Europe.

Secteurs où les progrès ont été lents

3.72 Normes d'efficience et répartition des ressources — En 1990, nous avons recommandé aux Affaires extérieures d'élaborer des normes d'efficience propres à chaque mission, tant pour les délais que pour la quantité de ressources nécessaires au traitement des demandes de visa à l'étranger, et d'appliquer ces normes pour mieux répartir les ressources ministérielles et rajuster les niveaux de ressources humaines. Même si aucune norme d'efficience propre à chaque mission n'a été fixée, le ministère a établi des normes globales pour les délais applicables à partir de la réception d'une demande, jusqu'à la sélection administrative, inclusivement. En outre, des normes globales ont été fixées pour le délai écoulé entre la fin de l'étude d'un cas et la préparation et la délivrance d'un visa d'immigrant. Le ministère a créé une base de données qui établit un lien entre les données d'Emploi et Immigration sur les demandes traitées à l'étranger et les données sur les octrois du droit d'établissement au Canada en vue de fixer des normes applicables aux autres aspects du traitement des demandes.

3.73 Le ministère a signé un contrat avec le groupe Conseils et Vérification Canada pour qu'il conçoive un modèle de répartition des ressources en déterminant et en quantifiant les unités de travail pour les services de visa d'immigrants et de visa de visiteurs et en élaborant et en appliquant des normes pour ces unités de travail. Les données à traiter ont été recueillies dans le cadre de visites sur le terrain qui ont eu lieu en avril 1992. L'utilité de cette démarche dépendra de la façon dont les normes sont utilisées pour améliorer le niveau de service et l'utilisation des ressources.

3.74 Notre chapitre de 1990 faisait état de nos préoccupations devant le déséquilibre des ressources réparties à diverses régions du monde. Le ministère des Affaires extérieures a décidé de commencer à répartir les ressources d'après les changements du volume de travail de chaque mission. Toutefois, les plans de mise en oeuvre ont été retardés par le transfert à EIC des responsabilités du ministère des Affaires extérieures relatives à l'exécution du programme d'immigration à l'étranger. EIC nous a informés qu'il a l'intention d'aller de l'avant avec ces plans.

Le déséquilibre des ressources à travers le monde demeure un sujet de préoccupation.

3.75 Rationalisation de la procédure — Dans le cadre de notre vérification de 1990, nous avons noté un excès de paperasserie et recommandé au ministère d'examiner, après consultation d'EIC, les moyens de rationaliser davantage la procédure et de simplifier les formulaires et les documents d'immigration en usage dans les missions à l'étranger. Le ministère, toujours après consultation d'EIC, a élaboré des plans pour rationaliser la procédure d'exécution du programme d'immigration à l'étranger. La mise en oeuvre de cette recommandation devrait être facilitée par la récente réorganisation qui confie à EIC la responsabilité, tant de la politique d'immigration que de l'exécution du programme d'immigration à l'étranger. Aucune réduction tangible de la paperasserie n'a pu être observée jusqu'à maintenant. Toutefois, EIC est confiant d'introduire, en décembre

1992, un visa générique qui remplacera de nombreux documents en usage actuellement. De plus, le ministère des Affaires extérieures a récemment engagé une firme d'experts-conseils et lui a demandé d'élaborer un plan de mise en oeuvre de la «qualité du service» qui, lorsqu'il sera terminé en 1992, permettra notamment de former les gestionnaires pour qu'ils soient en mesure de repérer et de corriger les pratiques non efficientes. De plus, le ministère a élaboré un plan d'action en vue d'évaluer la procédure, les techniques et le matériel utilisés pour l'exécution du programme, ce qui devrait lui permettre de déceler les pratiques non efficientes et ensuite de prévoir des modèles procéduraux et administratifs pour les corriger. Des projets sont également en cours pour améliorer la délivrance des permis de séjour pour étudiants, réviser et remanier le Guide de l'immigration et revoir le questionnaire de prédemande.

3.76 Dispenses d'entrevues — Dans notre Rapport de 1990, nous avons recommandé au ministère d'évaluer les risques de fraude dans chaque mission et d'émettre des lignes directrices pour aider le personnel des missions à déterminer le juste équilibre entre les pratiques de dispense et le risque de fraude pour chacune. Le ministère nous a indiqué qu'il donnait suite à cette recommandation dans le cadre d'un projet où tous les aspects du rendement d'un bureau des visas seront examinés. Ce projet n'en est encore qu'aux premières étapes de l'élaboration, et il est peu probable que des lignes directrices soient élaborées avant la fin de 1992.

Immigration — Les réfugiés — 1990, chapitre 14

Contexte

3.77 Notre chapitre de 1990 renfermait des observations et des recommandations qui visaient principalement à accroître l'efficience du nouveau processus de détermination du statut de réfugié qui a été mis en application, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, le 1er janvier 1989. Nous avions également examiné le programme d'élimination de l'arriéré des 85 000 revendications qui n'avaient toujours pas été traitées au 31 décembre 1988.

3.78 Tel que mentionné au paragraphe 3.47, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a déposé récemment une série de modifications à la *Loi sur l'immigration*. Certaines de ces modifications touchent le processus de détermination du statut de réfugié. Les modifications proposées visent principalement à réserver l'accès au processus aux personnes qui en ont vraiment besoin, à rationaliser ce processus afin d'encourager la prise de décisions rapides et rentables, et à assurer le suivi rapide des décisions. Les modifications proposées tiennent compte de plusieurs des observations et des recommandations que nous avions faites en 1990.

Conclusion

3.79 Emploi et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) ont accompli des progrès raisonnables pour combler certaines des lacunes que nous avions relevées en 1990. Des améliorations ont été ou sont en voie d'être apportées en ce qui concerne le contrôle de l'accès au processus, la rationalisation de l'audience initiale, la mise au rôle et le contrôle des interprètes.

3.80 Les progrès ont été plus lents dans les autres domaines. Le nombre d'ajournements d'audiences, par exemple, est encore élevé. Il y a encore place pour de l'amélioration en ce qui concerne la formation du personnel. En général, les demandeurs du statut de réfugié ne subissent encore leur examen médical et sécuritaire qu'au moment où ils demandent la résidence permanente. Pour ce qui est de l'élimination de l'arriéré, EIC ne prévoit pas

compléter ce processus avant mars 1993.

Secteurs où les progrès sont raisonnables

3.81 Retour dans un tiers pays sûr. Nous avions signalé en 1990 que la disposition relative au retour dans un tiers pays sûr, prévue dans la *Loi sur l'immigration*, n'avait jamais été appliquée. C'est là une des raisons pour lesquelles le nombre de revendications traitées au Canada était de beaucoup plus élevé par rapport au volume prévu lors de l'élaboration de la Loi.

3.82 Emploi et Immigration Canada reconnaît que la gestion et la résolution de la question des réfugiés doit faire appel à la coopération internationale. Le projet de loi C–86 remplace donc la notion de «tiers pays sûr» par une série de mesures pour départager les responsabilités de déterminer le statut de réfugié des demandeurs, y compris des ententes bilatérales avec certains pays signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés. Ces ententes permettraient le traitement des revendications de statut de réfugié dans le premier pays où le demandeur a trouvé asile. EIC, en collaboration avec les Affaires extérieures, est actuellement en voie de discuter de telles ententes avec d'autres pays.

3.83 Rationalisation de l'audience initiale. En 1990, une audience officielle était tenue, même dans les cas où le représentant du ministre de l'Emploi et de l'Immigration ne s'objectait pas au minimum de fondement d'une revendication. À la suite d'une étude–pilote, EIC a adopté un processus d'enquête simplifié qui élimine la tenue d'une audience officielle pour les cas qui ne sont pas contestés par le représentant du ministre. Le projet de loi C–86 simplifierait encore plus le processus de détermination du statut de réfugié en éliminant complètement l'audience initiale.

3.84 Mise au rôle des audiences. Au 31 mars 1990, le processus de détermination du statut de réfugié accusait un retard important et 23 500 revendications étaient alors en attente, à une étape ou l'autre du processus. Depuis lors, le processus n'a pas pris d'autre retard et a pu suivre le rythme des nouvelles revendications. Ceci est attribuable, en plus des améliorations apportées à la mise au rôle, à l'augmentation des ressources affectées au système et aux autres mesures prises par EIC et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Toutefois, tel que mentionné au paragraphe 3.88, peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne les ajournements. Au 31 mars 1992, le nombre de cas en attente représentait environ trois mois de travail pour EIC et la Commission.

Le processus de détermination du statut de réfugié a pu suivre le rythme des nouvelles revendications.

3.85 Interprètes. Lors de notre vérification initiale, nous avions recommandé qu'EIC et la Commission veillent à ce que les interprètes soient qualifiés, qu'ils aient la cote de sécurité voulue et ne soient pas en conflit d'intérêts. Depuis ce temps, EIC et la CISR ont élaboré un programme d'accréditation qui comporte un examen pour vérifier la compétence des interprètes en s'assurant qu'ils satisfont à une norme linguistique préalable. On a fait subir l'examen à un premier groupe d'interprètes en 1991.

3.86 On exige maintenant une vérification sécuritaire de tous les interprètes ainsi qu'une déclaration signée au sujet de toute situation qui les mettrait en conflit d'intérêts. À l'heure actuelle, on a effectué des examens sécuritaires pour environ la moitié des interprètes qui ont réussi l'examen d'accréditation.

3.87 En raison du bassin limité d'interprètes, EIC et la CISR continuent d'avoir recours aux interprètes actuels dont les résultats d'examen et la cote de sécurité demeurent en attente.

Secteurs où les progrès ont été lents

Le nombre d'ajournements d'audiences est toujours élevé.

3.88 Ajournements. Nous avions constaté, en 1990, que 33 p. 100 des audiences initiales et 27 p. 100 des deuxièmes audiences étaient ajournées. Chaque ajournement causait alors un délai d'un mois. En dépit d'efforts faits par EIC et la CISR pour diminuer les ajournements, la situation ne s'est pas améliorée. En effet, en 1992, 40 p. 100 des audiences initiales et 29 p. 100 des deuxièmes audiences ont été ajournées. Comme en 1990, les ajournements sont causés principalement par les avocats qui ne sont pas prêts à procéder, et par le fait que l'on manque de temps pour compléter les audiences. La durée moyenne pour traiter une revendication aux deux audiences est maintenant de 8,5 mois par rapport à 9 mois en 1990.

3.89 Formation. Nous avions remarqué en 1990 que la formation offerte aux agents d'EIC chargés de présenter les cas (ACPC) n'était pas appropriée. Depuis notre vérification, les nouveaux ACPC des principaux bureaux à travers le Canada ont suivi, à quelques exceptions près, le cours national de formation de base. Afin de répondre aux besoins importants de formation des ACPC d'expérience, EIC a élaboré un cours avancé qui a été offert sous forme de cours pilote en mars 1992. Vu les changements anticipés à la *Loi sur l'immigration*, on a reporté les autres séances de ce cours.

Il reste beaucoup de travail à faire pour finaliser tous les cas de l'arriéré.

3.90 Examen médical et sécuritaire des demandeurs. Nous avions recommandé en 1990 que les demandeurs du statut de réfugié fassent l'objet d'un examen médical, d'un examen sécuritaire et d'une vérification d'antécédents criminels aussi rapidement que possible après avoir présenté leur demande. Aucun progrès n'a été réalisé à ce sujet depuis notre vérification. En général, les demandeurs ne subissent encore leur examen médical et sécuritaire qu'au moment où ils demandent la résidence permanente, c'est-à-dire plusieurs mois après leur arrivée au Canada.

3.91 Un comité interministériel sur la non-admissibilité des immigrants pour des raisons d'ordre médical a recommandé qu'on fournisse des instructions d'ordre médical à chaque demandeur au moment où il présente sa demande et qu'un système soit mis en place pour s'assurer que les demandeurs aient subi un examen médical dans les 60 jours suivant l'émission des instructions. Ces recommandations font partie des propositions d'amendement à la Loi déposées à la Chambre des communes en juin 1992.

3.92 Investigations. Notre vérification de 1990 avait révélé qu'EIC n'avait pris aucune mesure pour retrouver les demandeurs faisant partie de l'arriéré, qui ne se présentaient pas à une convocation. Depuis lors, EIC a fait des efforts pour augmenter le nombre d'investigations mais il y a place pour d'autres améliorations. Entre le début du programme d'élimination de l'arriéré et le 31 mars 1992, 32 900 personnes ne se sont pas présentées à une convocation. Durant la même période, 20 500 investigations ont été menées et on a localisé les personnes dans la moitié de ces cas.

3.93 Élimination de l'arriéré. En 1990, nous avions émis des doutes sur la capacité du système d'éliminer l'arriéré dans les limites du budget et avant la date limite fixée par EIC au 30 septembre 1991. Au 31 mars 1992, les cas d'arriéré n'avaient pas tous été finalisés. EIC a annoncé que le traitement des demandes qui restent sera terminé le 31 mars 1993.

3.94 Depuis notre vérification, 10 000 nouveaux cas ont été recensés comme faisant partie de l'arriéré, ce qui a augmenté le volume de travail et fait changer l'échéancier initial qui était fondé sur un total de 85 000 cas. À l'exception de ceux de Toronto et de Mississauga, tous les Centres d'immigration du Canada — Suppression de l'arriéré ont été fermés et les cas non

finalisés ont été transférés aux Centres réguliers d'immigration du Canada.

3.95 Au 31 mars 1992, il restait encore 41 600 cas environ à finaliser, dont la majorité en Ontario. Dans environ 19 000 de ces cas, on attendait une décision; dans 9 000 autres cas, on attendait la confirmation du droit d'établissement, dernière étape du processus. Il reste donc beaucoup de travail à faire pour finaliser tous les cas de l'arriéré non réglés.

3.96 En ce qui concerne les coûts, EIC et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié avaient dépensé, au 31 mars 1992, 114 millions de dollars pour traiter les demandes comprises dans l'arriéré. Un autre cinq millions de dollars a été utilisé pour la formation linguistique et l'aide à l'établissement. EIC et la Commission s'attendent à traiter toutes les demandes comprises dans l'arriéré, en deçà du budget approuvé de 181 millions de dollars.

Immigration — Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration* — 1990, chapitre 15

Contexte

3.97 Le système canadien de contrôle et d'exécution de la *Loi sur l'immigration* est axé sur trois champs d'intervention principaux : la sélection à l'étranger, les examens aux points d'entrée et le contrôle et l'exécution de la Loi à l'intérieur du pays. En 1990, nous avions fait part de nos préoccupations au sujet de l'efficacité opérationnelle d'activités importantes de contrôle et d'exécution de la Loi.

3.98 Comme l'indique le paragraphe 3.47, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a récemment proposé, dans le cadre du projet de loi C–86, une série de modifications à la *Loi sur l'immigration*. Certaines de ces propositions ont une incidence sur les trois champs d'intervention au chapitre du contrôle et de l'exécution de la *Loi sur l'immigration*. Les modifications proposées visent à mieux protéger la société canadienne contre les personnes qui enfreignent nos lois et à faire en sorte que l'on abuse moins du système d'immigration canadien. Ces modifications tiennent compte de plusieurs observations et recommandations que nous avons formulées en 1990.

Conclusion

3.99 Les divers ministères qui participent aux activités de contrôle et d'exécution de la Loi ont fait de bons progrès dans l'application de certaines de nos recommandations. Par exemple, on est en voie d'uniformiser les procédés d'examen médical et on a apporté certaines améliorations à la ligne d'inspection primaire des Douanes. Les entrepreneurs sont désormais assujettis à de meilleurs contrôles et on a pris des mesures pour accroître l'efficience et l'efficacité des investigateurs. Emploi et Immigration Canada (EIC) travaille également à la rationalisation de l'utilisation des permis ministériels.

3.100 Dans d'autres secteurs, les progrès ont été lents. Les décisions sont toujours en attente pour la plupart des personnes qui ont demandé l'admission au pays et qui ont fait l'objet, après 1990, de préoccupations sécuritaires de la part du Service canadien du renseignement de sécurité. Bien que les mesures prises par EIC aient permis d'augmenter le nombre de renvois, nous avons constaté, tout comme en 1990, que, dans la plupart des cas, on retarde l'exécution des ordonnances de renvoi qui ont trait aux demandeurs du statut de réfugié ou que ces ordonnances restent sans effet.

Secteurs où les progrès sont raisonnables

La ligne d'inspection primaire (LIP)

3.101 Avis de signalement. En 1990, nous avions signalé l'insuffisance d'information appropriée concernant les avis de signalement de l'immigration et des lacunes dans la présentation et l'utilisation de ces avis. Depuis notre vérification, un système automatisé a été intégré à celui des Douanes et mis en place dans les principaux aéroports. Il permet de vérifier plus systématiquement si les voyageurs qui cherchent à entrer au pays font l'objet d'un avis de signalement de la part de l'Immigration.

La gestion des avis de signalement a été améliorée dans les principaux aéroports.

3.102 Toutefois, nous avons relevé peu de progrès dans la gestion des avis de signalement aux points d'entrée frontaliers. EIC a tenté, mais sans succès réel, de mettre en place des mécanismes provisoires en vue d'améliorer la gestion de ces avis. Les Douanes mettent présentement à l'essai un lecteur électronique de plaques minéralogiques qui pourrait permettre de remédier éventuellement à la situation.

3.103 Mesure du rendement de la LIP et rétroaction. En 1990, il n'y avait pas de système de mesure du rendement en matière d'immigration et la rétroaction sur les cas déférés à l'examen secondaire était limitée. Depuis lors, EIC, en consultation avec les Douanes, a procédé, pour la première fois, à une évaluation intégrale de l'efficacité de la LIP sur le plan de l'immigration. Le rapport final n'était pas disponible au moment de notre suivi. Les deux ministères n'ont pas encore défini en quoi consisterait une rétroaction régulière et significative sur les cas que les Douanes défèrent à EIC.

Les procédés d'examen médical ont été revus.

3.104 Formation des agents des Douanes. Nous avons signalé, en 1990, que la formation des agents des Douanes sur les questions relatives à l'immigration était limitée et manquait de cohérence. Depuis lors, les Douanes ont pris des initiatives au niveau local pour mettre à jour les connaissances des douaniers d'expérience et pour donner une formation de base à de nombreux étudiants recrutés comme douaniers. Toutefois, jusqu'à maintenant, toute cette formation élaborée aux points d'entrée, n'observe aucune norme minimale à l'égard du contenu, de la documentation, de la présentation et de la durée. Les séances ne sont toujours pas évaluées ni validées.

Examen médical

3.105 La *Loi sur l'immigration* précise deux critères d'ordre médical en vertu desquels les immigrants et les visiteurs éventuels peuvent se voir refuser l'entrée au Canada : lorsqu'ils constituent «un danger pour la santé ou la sécurité publiques» ou lorsque «leur admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé au Canada». Nous avons souligné, en 1990, que certains procédés d'examen médical qui permettaient d'établir s'il y avait danger pour la santé ou la sécurité publiques n'étaient pas uniformes et que la façon de déterminer ce qui constituait un fardeau excessif était très subjective.

3.106 Comme Emploi et Immigration Canada et le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social (SBSC) l'ont indiqué dans leurs commentaires en 1990, ils ont créé un Comité spécial d'examen des critères de non–admissibilité pour étudier toutes les raisons médicales et toutes les questions qui s'y rattachent. Ils voulaient ainsi s'assurer que les lignes directrices qui concernent la non–admissibilité pour des raisons de santé sont appropriées, justes et conformes à l'opinion actuelle du monde médical. La question du danger pour la santé publique a été examinée, et le Comité a recommandé l'élimination du test VDRL (syphilis), qui est actuellement obligatoire, et ce, pour des raisons d'uniformité dans l'application des critères de non–admissibilité pour des raisons d'ordre médical. Le Comité

s'est aussi penché sur la question du critère de fardeau excessif et souligné qu'il fallait définir ce qui constitue un fardeau excessif en tenant compte de l'offre, de l'accessibilité et du coût des services de santé et sociaux requis.

3.107 EIC, de concert avec Santé nationale et Bien–être social, a récemment approuvé ces recommandations du Comité. Le gouvernement a aussi proposé une modification à la *Loi sur l'immigration* qui permettrait qu'une meilleure définition de «fardeau excessif» soit établie par voie de règlement. Toutefois, les ministères admettent qu'il faudra du temps avant que le règlement puisse être mis en oeuvre, car il faudra recueillir des renseignements sur l'offre, la demande et les coûts des services de santé et sociaux requis à travers le Canada.

Les entrepreneurs

3.108 Nous avons constaté, au cours de notre suivi, que des progrès importants avaient été faits en ce qui concerne la gestion du programme des entrepreneurs. EIC a modifié sa procédure de manière à assujettir tous les entrepreneurs à des conditions et il a mis sur pied un système informatisé de surveillance. EIC a également entamé des procédures d'enquête dans le cas de certains entrepreneurs qui, jugeait–il, ne satisfaisaient pas aux conditions imposées.

Les investigations

3.109 Depuis 1990, EIC a consacré davantage de ressources aux investigations et aux activités d'exécution de la Loi qui s'y rattachent. Il y a eu amélioration de l'efficience des investigateurs. En effet, ceux–ci ont désormais un accès direct aux fichiers du Centre d'information de la police canadienne grâce à l'utilisation de terminaux dans plusieurs des grands centres d'immigration. Il y a eu également une amélioration de la qualité de l'information à laquelle ont accès investigateurs et gestionnaires.

3.110 Le projet de loi C–86 autoriserait la prise des empreintes digitales et l'utilisation de photographies afin de pouvoir contrôler avec sûreté l'identité des demandeurs du statut de réfugié. EIC est présentement à évaluer de nouvelles techniques conçues pour circonscrire l'utilisation de documents frauduleux pour entrer au Canada.

3.111 L'important volume de travail qu'imposent les investigations et que nous avions relevé en 1990 dans l'une des régions demeure substantiel. Cependant, une analyse détaillée qu'EIC a effectuée a démontré que le nombre de cas où il y a infractions criminelles sérieuses qui pourraient aboutir à des renvois est relativement peu élevé, et EIC accorde une grande priorité à ces cas.

Il y a eu amélioration de l'efficience des investigateurs.

Les permis ministériels

3.112 Nous avons remarqué, en 1990, que les activités pro forma (effectuées pour la forme) avaient de graves répercussions sur l'efficience. Le gouvernement, dans le projet de loi C–86, propose des mesures qui permettraient d'atténuer l'incidence de telles activités qui ont trait à des infractions mineures commises par des visiteurs et par des étudiants étrangers. Toutefois, il n'y a pas eu élimination des activités pro forma relatives aux ordonnances de renvoi. EIC a dit craindre que tout mécanisme qui permettrait de circonvenir ou d'annuler l'effet d'une ordonnance de renvoi sans que la personne ait à quitter le Canada puisse affaiblir le processus d'exécution de la Loi. Nous sommes toujours d'avis que le processus présentement utilisé n'est pas efficient et qu'il devrait faire l'objet d'une étude plus poussée.

3.113 En 1990, nous avons recommandé à EIC de prendre des mesures pour surveiller et analyser le recours aux permis ministériels. Le rapport de 1991 que le ministre a présenté au Parlement sur cette question indique un changement dans la bonne direction.

Secteurs où les progrès ont été lents

L'examen sécuritaire

3.114 L'admission au Canada. En 1990, nous avions souligné que seul un faible pourcentage des immigrants qui font l'objet de préoccupations sécuritaires du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) se voyaient refuser l'admission au Canada. Nous avions également signalé que la majorité des cas non réglés par EIC concernaient des personnes qui vivaient déjà au Canada. De plus, les vérifications des antécédents criminels n'étaient pas complètes.

Les décisions concernant la plupart des avis sur les immigrants, transmis après 1990 par le Service canadien du renseignement de sécurité, étaient toujours en attente.

3.115 Depuis notre vérification, EIC a pris une décision au sujet de la plupart des cas qui n'étaient pas réglés en 1990. Dans la très grande majorité des cas, les requérants ont obtenu le droit d'établissement. Nous avons constaté toutefois que les décisions concernant la plupart des avis transmis après 1990 étaient toujours en attente, spécialement lorsque ces avis visaient des personnes qui vivaient déjà au Canada. D'autre part, le SCRS déclare que souvent, l'information disponible ne suffit pas à justifier un refus d'entrée au Canada, même s'il y a des préoccupations quant à la sécurité nationale. Dans la plupart des cas, les organismes étrangers ne fournissent pas de renseignements sur des activités criminelles (par opposition aux renseignements dans le casier judiciaire), ce qui fait que les vérifications d'antécédents criminels continuent d'être incomplètes. La situation n'a donc pas changé depuis 1990.

Dans la majorité des cas, l'exécution des ordonnances de renvoi à l'endroit de personnes qui demandent le statut de réfugié est retardée ou leur effet est annulé.

3.116 Efficacité de l'examen sécuritaire. Nous avions recommandé, en 1990, à EIC d'évaluer, de concert avec le SCRS et les Affaires extérieures, l'efficacité de l'examen sécuritaire. Il reste toujours à EIC à faire entreprendre cette évaluation, après l'approbation et la mise en oeuvre des modifications à la *Loi sur l'immigration* en ce qui concerne les critères de non-admissibilité liés à la sécurité et à la criminalité.

3.117 Un projet pilote sur l'examen sécuritaire à l'étranger, qui venait tout juste de voir le jour dans quatre missions au moment de notre vérification de 1990, a depuis été étendu à toutes les missions. Une évaluation de ce projet pilote est prévue pour 1992–1993. Elle devrait constituer un élément important d'une future évaluation de l'efficacité.

Les obligations des transporteurs

3.118 Depuis 1990, des négociations entre le ministère de la Justice et les transporteurs ont permis de recouvrer quelque 3,2 millions de dollars pour des amendes imposées avant le 1er janvier 1989. Il y a eu radiation d'une somme de 2,2 millions de dollars. Toutefois, le recouvrement d'amendes et de frais de mise sous garde imposés depuis cette date demeure problématique. Plusieurs transporteurs continuent de contester systématiquement toutes les amendes et les frais de mise sous garde imposés. Le projet de loi C-86 introduirait des moyens administratifs de recouvrer les frais liés aux infractions de la part des transporteurs. Cette approche remplacerait, la plupart du temps, le recours à des amendes pour inciter au respect de la Loi.

Les renvois

3.119 Notre suivi nous a permis de constater que les mesures prises par EIC ont permis d'accroître le nombre global de renvois. Néanmoins, comme en 1990, dans la majorité des cas, l'exécution des ordonnances de renvois émises à l'endroit de personnes qui demandent le statut de réfugié est retardée ou leur effet est annulé. EIC a observé que parallèlement à l'accroissement du nombre de renvois, croissait également de manière substantielle le nombre de personnes qui se cachent plutôt que de se présenter aux autorités à la date de leur renvoi. Il faut débourser des sommes importantes pour retrouver ces personnes et EIC a déclaré que des considérations budgé-

taires restreignaient le nombre de renvois.

Le système de soutien des opérations des bureaux locaux

3.120 La vérification que nous avons effectuée en 1990 nous a permis de constater qu'il fallait améliorer l'accès au Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) ainsi que la qualité des données qu'il contient. Notre suivi nous a indiqué que la situation ne s'est guère améliorée. Au cours des deux dernières années s'est poursuivie la tendance chez le personnel de l'immigration à se rabattre sur des systèmes locaux pour obtenir les données administratives et opérationnelles requises. EIC est en voie de mettre en oeuvre certaines initiatives pour améliorer la situation.

Le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales — 1990, chapitre 16

Contexte

3.121 En 1990, nous avons traité de la mise en oeuvre et de la mise en application de six lois principales par le ministère de la Consommation et des Affaires commerciales (CAC) qui portait alors le nom de ministère des Consommateurs et des Sociétés. Il s'agissait de la *Loi sur la faillite*, de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les brevets*, de la *Loi sur la concurrence*, de la *Loi sur les poids et mesures* et de la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*. Nous y avons traité également de la *Loi sur les marques de commerce* dont la mise en application, ainsi que celle de la *Loi sur les brevets*, est la responsabilité de la Direction générale de la propriété intellectuelle. Nous avons effectué un suivi des mesures que le ministère a prises pour donner suite aux observations et aux recommandations que nous avons formulées en 1990.

Conclusions

3.122 Nous avons constaté que le ministère a donné suite à la plupart des recommandations que nous avons formulées en 1990. Toutefois, il n'y pas eu correction des points qui nous préoccupaient en ce qui a trait à la Direction générale de la propriété intellectuelle (notamment en ce qui regarde le Bureau des brevets et le Bureau des marques de commerce) et en ce qui a trait à la Direction générale des corporations. Le ministère croit que les projets en cours permettront de satisfaire à nos préoccupations. Enfin, des mesures ont été prises pour donner suite à notre recommandation qui portait sur la Direction des pratiques commerciales, mais les progrès sont plus lents que prévu.

Nous avons constaté que le ministère avait donné suite aux recommandations que nous avons formulées en 1990.

Observations

La Direction générale de la propriété intellectuelle

3.123 Le Bureau des brevets fait partie de la Direction générale de la propriété intellectuelle (DGPI). Il délivre des brevets et diffuse de l'information au sujet de ces derniers. Nous avons constaté, en 1990, qu'il y avait eu baisse importante des niveaux de service au cours des cinq années précédentes et qu'il était peu probable qu'il y ait amélioration. Nous avons également relevé un manque d'assurance de la qualité dans le processus d'examen des brevets. Nous avons donc recommandé au Bureau des brevets de revoir ses prévisions du volume de travail et de mettre au point une stratégie afin de pouvoir offrir le niveau de service prévu et afin d'améliorer sa fonction d'assurance de la qualité.

3.124 Depuis notre vérification, le Traité de coopération en matière de brevets, dont la mise en vigueur a débuté en 1990, et l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi sur les brevets (1987)* ont considérablement modifié le processus de demande et d'examen des

brevets. Le ministère a également poursuivi la mise au point du Système canadien informatisé des brevets (SCIB) qui devrait être entièrement opérationnel en 1996.

3.125 Afin de pouvoir répondre plus efficacement aux demandes dans le secteur des brevets et de mieux assumer ses autres responsabilités, la DGPI a demandé à devenir un Organisme de service spécial (OSS) et a obtenu récemment l'autorisation requise à cet effet. Le ministère estime, dans le cas du Bureau des brevets, que les modifications apportées aux méthodes de travail, la mise au point du SCIB, et la flexibilité offerte par le statut d'organisme de service spécial lui permettra de réduire l'arriéré de travail, d'évaluer les besoins des clients et d'y répondre, d'élaborer des mesures du rendement et de mettre sur pied une fonction de contrôle de la qualité. Le ministère croit également que le statut d'OSS lui fournira le moyen de donner suite à nos préoccupations en ce qui a trait aux normes de service et à l'utilisation des heures supplémentaires dans un autre secteur de la DGPI, le Bureau des marques de commerce.

3.126 Bien que les mesures prises par le ministère semblent raisonnables et pertinentes, il n'en reste pas moins que les préoccupations qui sous–tendaient nos observations et nos recommandations demeuraient non résolues au moment où nous avons effectué notre suivi.

La Direction générale des corporations

3.127 La Direction générale des corporations réglemente la création et l'existence des sociétés incorporées auprès du gouvernement fédéral. Au cours de notre vérification, en 1990, nous avons constaté que cette Direction n'avait pas de méthode pour évaluer l'actualité ou l'exactitude de l'information qu'elle possédait. Notre suivi nous a permis de constater que ce problème existe toujours. La Direction générale a toutefois démarré un grand projet d'informatisation qui doit servir à gérer les quelque quatorze millions de documents qu'elle possède. Le ministère croit que le système d'images et de données des corporations (SIMDOC), une fois rodé, permettra un traitement plus rapide de l'information et qu'il pourra faire en sorte que les ressources consacrées simplement au travail de bureau servent également à des fonctions connexes de contrôle du respect des règles et de contrôle de la qualité.

Protection de l'information

3.128 Au cours de notre vérification, nous avons relevé des problèmes de sécurité physique en ce qui concerne l'information que conservent le Bureau des brevets, le Bureau des marques de commerce et la Direction des corporations. On ne s'est pas encore penché complètement sur ces risques, bien que le ministère ait pris des mesures pour contrôler l'accès à ses locaux. Le ministère escompte que les projets d'informatisation entrepris dans ces trois secteurs permettront de trouver solution à ce problème de la protection de l'information.

La Direction des pratiques commerciales

3.129 La *Loi sur la concurrence* interdit la publicité trompeuse et les pratiques commerciales abusives. Notre vérification nous a permis de constater que le nombre d'infractions présumées à la loi, sur lesquelles il y avait eu enquête, était de loin inférieur à l'objectif fixé par la Direction et que ces enquêtes coûtaient de plus en plus cher. Nous avons également relevé des lacunes dans les efforts déployés pour traiter en priorité les affaires qui ont les plus grandes répercussions. Nous avions alors recommandé au Bureau de revoir sa façon de faire et de mettre au point une stratégie qui lui permette de maximiser l'efficacité et l'efficience du programme.

3.130 La Direction a pris certaines mesures afin de donner suite à notre recommandation. Les progrès ont toutefois été plus lents que prévu. Les

gestionnaires sont en voie d'élaborer une stratégie nouvelle, sous forme d'un plan général nouveau qui doit, entre autres choses, permettre de combler les lacunes relevées par les vérificateurs. La mise en oeuvre de ce plan est prévue pour avril 1993. Cette Direction est également à mettre en place une stratégie axée sur la conformité à la loi qui lui permettra de résoudre les cas d'importance moindre par des moyens autres que des poursuites au criminel. Enfin, le ministère prévoit examiner de plus près, en 1993–1994, la pertinence d'apporter des modifications à la *Loi sur la concurrence*, qui permettraient, entre autres choses, d'exercer un contrôle plus efficace et plus efficient sur l'administration des dispositions des pratiques commerciales.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources — Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection — 1990, chapitre 17

Contexte

3.131 Dans notre chapitre de 1990 sur le Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection, nous avions formulé des observations et des recommandations au sujet de la nécessité d'analyser les options d'avenir du programme de cartographie numérique.

3.132 De 1980 à 1990, le ministère a consacré environ 33 millions de dollars à l'établissement d'une Base nationale de données topographiques (BNDT), dans le but de déterminer les méthodes à utiliser pour produire ou réviser de façon efficiente les cartes sur support papier, tout en répondant aux besoins d'information cartographique sous forme numérique.

3.133 Au moment de notre vérification, nous n'avons pu trouver d'analyses ou de plans appropriés qui auraient servi à orienter la mise en oeuvre de la BNDT et à justifier sa contribution aux objectifs globaux du Secteur. Nous avons aussi mis en doute les gains en efficience et la justification des coûts de stéréonumérisation des données topographiques.

3.134 Notre suivi portait sur les mesures prises par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour faire suite à nos recommandations et à nos observations. Nous avons examiné les études et des documents justificatifs que nous a fournis le ministère et avons procédé à des entrevues pour corroborer les progrès qu'il a réalisés depuis 1990.

Conclusion

3.135 Nous avons constaté que la direction a mené les études et les analyses recommandées dans notre Rapport de 1990. Le Secteur a également établi des objectifs et des indicateurs de rendement pour ses activités de cartographie numérique.

La direction a mené les études et les analyses recommandées dans notre Rapport de 1990.

Observations

3.136 Nous avions recommandé, entre autres, au ministère de mener une étude pour définir les principales exigences fédérales et nationales en matière de données topographiques et d'effectuer une analyse coût–avantages des diverses solutions possibles pour répondre à ces besoins.

3.137 Le Secteur a réalisé une étude sur les besoins des utilisateurs dans laquelle il exposait quatre solutions possibles pour répondre aux besoins des utilisateurs et présentait une analyse coût–avantages pour chacune des solutions. L'étude indiquait aussi que le programme du ministère en matière d'information topographique devait changer pour mieux se conformer aux besoins des utilisateurs et aux nouvelles méthodes de la technologie.

3.138 Le ministère a pesé les conclusions et les recommandations de

l'étude sur les besoins des utilisateurs et il prend des mesures en conséquence. En particulier, le Secteur a indiqué qu'il réduira ses activités de stéréonumérisation.

3.139 Dans notre deuxième recommandation de 1990, nous incitions le Secteur à préciser les jalons stratégiques et les avantages mesurables que vise son programme de cartographie numérique au cours des dix prochaines années et surveiller leur réalisation. Le Secteur a maintenant établi des objectifs et des indicateurs de rendement qu'il utilisera pour élaborer son plan opérationnel pluriannuel et en surveiller les résultats en fonction du plan.

Le ministère de l'Environnement — 1990, chapitre 18; Conservation et Protection — 1991, chapitre 11

Contexte

3.140 En 1990, nous avons relevé un certain nombre de lacunes dans les activités d'évaluation de programmes du ministère. Nous avons déclaré que le ministère doit augmenter le pourcentage de programmes évalués et la qualité de ses évaluations et communiquer les résultats de ces évaluations de manière juste et équilibrée. Nous avons aussi fait état des complexités dans le partage des compétences en matière d'environnement et signalé que le Canada n'a pas de stratégie globale sur l'environnement. De plus, nous avons fait certaines constatations préliminaires au sujet de la lenteur de la mise en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Nous avons souligné qu'il est nécessaire que les gouvernements, à tous les niveaux, participent à une action environnementale concertée, notamment en assurant l'application des lois.

3.141 Dans notre rapport de vérification de 1991, nous avons étudié de près les activités d'observation et d'application de la loi et la mise en oeuvre de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et des articles 36 à 42 de la *Loi sur les pêches*. Nous avons réaffirmé qu'il faut que le gouvernement fédéral et les provinces établissent plus clairement leurs responsabilités et rôles respectifs en ce qui concerne les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application. Nous avons souligné que les priorités n'avaient pas été définies clairement, que ces activités n'étaient pas surveillées et évaluées comme il se doit et que l'information qui sert à la planification et au contrôle de ces activités était insuffisante.

3.142 En 1991, nous avons aussi fait état de lacunes dans la planification stratégique et opérationnelle du Plan d'action des Grands Lacs pour le nettoyage des Grands Lacs. Sur le plan opérationnel, par exemple, le processus de Plans de mesures correctives n'avait pas de cadre stratégique qui renferme des objectifs et des dates limites réalistes pour orienter la mise en oeuvre des dix-sept Plans de mesures correctives pour les secteurs préoccupants. À notre avis, ces lacunes ont freiné l'avancement des mesures pour remédier à la pollution toxique qui sévit dans ces eaux.

3.143 Enfin, nous avons examiné la qualité de l'information présentée dans trois importants documents liés à l'obligation de rendre compte, plus particulièrement les rapports sur les activités d'incitation au respect de la loi et de mise en application et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Nous avons relevé plusieurs lacunes dans ces rapports, surtout pour ce qui est des résultats escomptés et des résultats réels.

Conclusion

3.144 Nous sommes encouragés par la réaction positive que le ministère a manifestée à l'égard de nos rapports. Les améliorations que le ministère a apportées pour faire suite à la plupart de nos observations et de nos recommandations étaient satisfaisantes. Dans certains cas, toutefois, il reste encore du travail à faire. Les observations qui suivent soulignent les secteurs qui ont été nettement améliorés et d'autres qui, à notre avis, doivent encore faire l'objet d'améliorations.

Observations

Évaluation de programmes

3.145 Le ministère prévoit maintenant d'obtenir des données sur l'efficacité pour la plupart de ses programmes importants. Nous avons constaté que la qualité de l'évaluation des Services des glaces effectuée en 1991 était nettement supérieure à celle de quatre des cinq évaluations que nous avions examinées au cours de notre vérification initiale. Toutefois, l'échantillonnage, la conception des questionnaires et l'étendue des questions à étudier doivent encore être améliorés.

Stratégie environnementale globale

3.146 Avec la publication du Plan vert, en décembre 1990, le Canada est maintenant doté d'une stratégie environnementale globale. Au cours des prochaines années, le Bureau vérifiera plusieurs programmes du Plan vert.

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

3.147 Nous sommes heureux de constater que le ministère a réagi de façon positive à nos observations et recommandations au sujet de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le ministère a préparé une ébauche de stratégie fédérale–provinciale pour l'écosystème des Grands Lacs et il consulte présentement des organisations non gouvernementales (ONG) et des intervenants avant de la parachever. Le document établit un cadre stratégique qui englobe tous les aspects du programme, y compris l'élaboration et la mise en oeuvre des Plans de mesures correctives (PMC). Bien que le cadre prévoit un échéancier pour la préparation des rapports sur les Plans de mesures correctives, des objectifs et échéanciers plus détaillés seront fixés pour chacun des Plans lorsque les responsabilités et engagements financiers auront été déterminés. Comme nous le soulignons ci–après, nous sommes toujours préoccupés au sujet de la coordination de programmes.

3.148 Coordination de programmes. Le Comité interministériel de l'eau a formé un comité directeur des Plans de mesures correctives qui lui donnera des conseils sur les questions de politique et de fonctionnement et améliorera la coordination interministérielle. Il s'agit là d'une mesure positive. Cependant, seulement une réunion des comités interministériels de l'eau (novembre 1991) et une réunion du comité directeur (février 1992) ont eu lieu depuis la fin de notre vérification de 1991. Les avantages qui découlent de cette mesure pourraient être perdus si le ministère de l'Environnement ne fait pas preuve d'initiative en fixant les réunions, en sensibilisant les membres des comités au sujet de l'importance de la participation de chacun et en établissant des ordres du jour pour garantir que les décisions importantes en matière de politique et de fonctionnement soient prises rapidement.

Le Canada est maintenant doté d'une stratégie environnementale globale.

Incitation au respect de la loi et mise en application

3.149 Après notre vérification de 1991, le ministère a établi le Bureau de l'application de la loi. Le Bureau assure l'application des règlements sur l'environnement, la formation du personnel affecté à la mise en application et à la surveillance des activités de mise en application de la loi et des niveaux de conformité. Le Bureau a commencé à élaborer une série de directives norma-

lisées en vue de la mise en application de la loi et a établi des priorités d'inspection dans le cadre du Plan national d'inspection de 1992–1993. Il a en outre considérablement amélioré sa capacité de mise en application des règlements sur l'environnement. Toutefois, le ministère n'a pas encore précisé de normes sur la qualité de l'environnement ou le degré de conformité nécessaire à l'atteinte d'un niveau donné de qualité de l'environnement. Il n'a pas non plus évalué l'efficacité des règlements actuels. Le ministère élabore d'autres méthodes pour faire observer la loi, y compris l'utilisation d'instruments économiques, de programmes d'éducation et de promotion et d'initiatives de prévention de la pollution. L'information que le ministère possède sur la conformité à la loi et sa mise en application est toujours insuffisante. On s'attend toutefois que son système informatisé d'information entre en opération au plus tard en décembre 1993.

Le ministère n'a pas encore précisé de normes sur la qualité de l'environnement ou le degré de conformité nécessaire à l'atteinte d'un niveau donné de qualité de l'environnement.

3.150 Réglementation des substances toxiques. En 1991, nous avons constaté que les responsables du programme d'évaluation des substances d'intérêt prioritaire avaient présenté des rapports pour seulement trois des quarante–quatre substances qui figurent sur la liste des priorités et que le ministère ne terminerait pas les autres rapports en 1994, comme il avait été prévu à l'origine. Depuis, le nombre des rapports presque terminés a considérablement augmenté. Le ministère a indiqué que la communication de rapports au sujet de seize substances sera terminée d'ici mars 1993 et que l'évaluation du reste des substances sera terminée comme prévu avant février 1994.

3.151 Depuis la vérification de 1991, un système de gestion complet a été mis en oeuvre pour appuyer le programme. Le système suit de près l'état d'avancement du programme et fournit l'information nécessaire pour continuellement prévoir, définir et résoudre les problèmes.

Décision de la cour provinciale au sujet de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

3.152 Les répercussions du jugement rendu le 7 août 1992 par la Cour supérieure du Québec au sujet de l'administration de la loi ne sont pas évidentes en ce moment.

Rapports qui découlent de l'obligation de rendre compte

3.153 Rapport à l'intention du Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.* Le ministère a apporté des améliorations importantes au rapport de 1991 sur la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.* Le rapport fournit de l'information plus complète sur les activités du ministère, en vertu de la Loi, et répond davantage aux questions des lecteurs. Toutefois, le rapport ne précise toujours pas la mesure dans laquelle le ministère atteint les objectifs de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.* Afin de mesurer l'atteinte de ses objectifs, le ministère est en voie d'élaborer un cadre d'évaluation pour l'examen parlementaire de l'administration de la Loi en 1993.

3.154 La Partie III du Budget des dépenses pour 1990–1991 et 1991–1992. Dans son Budget des dépenses de 1992–1993, le ministère a donné suite à plusieurs de nos préoccupations au sujet de l'intégralité de l'information et de l'information au sujet des entraves importantes au succès des programmes. L'information sur le rendement prévu et le rendement réel (les résultats) et les ressources y afférentes pourrait être améliorée. La Partie III du Budget des dépenses du ministère fournit de l'information générale au sujet des dépenses et des résultats prévus pour l'ensemble du gouvernement dans le cadre du Plan vert et renvoie le lecteur désireux d'obtenir plus de détails au rapport sur l'état d'avancement du projet, intitulé «Le Plan vert du Canada — La pre-

mière année». Nous n'avons pas vérifié ce rapport, mais nous avons constaté qu'il ne donne pas un tableau complet des dépenses prévues et réelles dans le cadre du Plan vert.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien — Le Programme des affaires du Nord — 1990, chapitre 19

Contexte

3.155 En 1990, nous avons fait état de la façon dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) exerce le mandat législatif qui lui confie la gestion des terres de la Couronne dans le Nord canadien. Notre examen portait essentiellement sur certains aspects de la gestion des terres et de la gestion des ressources hydrauliques et minérales. Nous avons également traité de la divulgation des coûts du règlement des revendications territoriales globales par le ministère. Celui-ci était généralement d'accord avec les améliorations que nous lui recommandions d'apporter.

3.156 Cette année, nous avons examiné l'état d'avancement de la mise en oeuvre de nos recommandations de 1990. En mars 1992, le ministère nous a informés de plusieurs mesures qu'il avait prises en ce sens.

Conclusion

3.157 En général, il semblerait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait des progrès satisfaisants en ce qui a trait aux mesures prises en rapport avec sa gestion des ressources hydrauliques et minérales et la divulgation des coûts des revendications territoriales globales. Toutefois, nous ne sommes pas en position pour formuler des commentaires sur l'efficacité des mesures correctives apportées parce que certaines n'avaient pas été entièrement mises en oeuvre au moment où nous avons fait notre enquête de suivi. Nous envisagerons en temps opportun l'utilité de faire un examen plus poussé de ces mesures.

3.158 En ce qui a trait à la gestion des terres, nous ne sommes pas en mesure de déterminer si la présente approche du ministère en ce qui concerne la planification de l'aménagement des terres est, ou n'est pas, raisonnable dans le contexte actuel.

3.159 Dans notre vérification de 1990, nous avons constaté que l'aménagement des terres peut imposer de nombreuses décisions complexes. Ces décisions portent, entre autres, sur les perspectives de développement, la protection de l'environnement et les dangers possibles pour les cultures autochtones. À notre avis, l'existence de plans approuvés d'aménagement des terres n'est pas une garantie de solutions complètes, mais l'absence de plans de ce genre peut signifier que l'on n'accorde pas toute l'attention voulue à ces questions.

3.160 Le ministère nous a informés, au cours de notre suivi de la vérification, que le programme d'aménagement des terres du Nord a été réduit progressivement en 1991 en raison des restrictions budgétaires. Cela a eu pour effet de ralentir le processus d'approbation des plans. Le MAINC nous a de plus indiqué que la planification de l'aménagement des terres se poursuivrait dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales et d'autres activités ministérielles.

3.161 Nous avons donc demandé au ministère de s'enquérir de l'aménagement des terres auprès de toutes les sources importantes d'information de l'étendue de la planification et de nous communiquer cette information. Le ministère nous a fait savoir qu'environ 33 p. 100 des Territoires du Nord-Ouest et que dix pour cent du Yukon étaient régis soit par des plans

d'aménagement des terres dûment approuvés ou par une composante de planification de l'aménagement des terres incluse dans des règlements de revendications territoriales globales. On ne nous a pas indiqué quelle fraction de cette planification sera assurée par d'autres activités ministérielles.

3.162 Nous avons constaté en outre que le ministère n'avait pas évalué la pertinence des décisions prises quant à l'aménagement des terres, ni évalué la manière dont ces décisions ont été appliquées. Cela s'explique en partie du fait que le règlement des revendications territoriales globales a été mené à terme récemment. C'est pourquoi il est difficile de vraiment connaître la pertinence de la façon actuelle de procéder axée sur le règlement des revendications et sur d'autres activités du ministère.

Le ministère de la Défense nationale – La gestion des ressources humaines — 1990, chapitres 20, 21, 22 et 23

3.163 Le présent rapport est axé sur les recommandations que nous avons formulées en 1990 en ce qui concerne huit grands secteurs : le système de gestion du personnel militaire, le processus d'évaluation au mérite, les conditions de service militaire, les programmes de formation des officiers, la formation des officiers supérieurs, les langues officielles, l'efficience et le coût de la formation et les services de soutien médical. Notre document porte également sur les recommandations que nous avions faites en 1984, 1987 et 1988 relativement aux rapports de rendement du ministère.

Conclusion

3.164 Notre suivi a indiqué que les suites données à nos recommandations variaient selon les points en question. Il y a eu certains progrès satisfaisants, mais dans plusieurs cas, il reste beaucoup à faire.

Observations

Le Système de gestion du personnel militaire

3.165 Dans notre vérification de 1990, nous signalions que le ministère n'avait pas les outils de gestion requis pour comprendre la dynamique du système de gestion des ressources humaines et les effets à long terme de diverses décisions liées aux politiques.

3.166 Le ministère de la Défense nationale (MDN) s'est depuis doté d'un système de modélisation et de simulation pour sa gestion des ressources humaines. Cet outil a le potentiel voulu pour permettre de trouver solution à la plupart des points que nous avons signalés en ce qui a trait à l'ensemble de la gestion du processus.

3.167 En 1984, et à nouveau en 1990, nous avons recommandé au ministère de revoir sa structure des groupes professionnels militaires (GPM) en fonction d'un développement à plus long terme des Forces canadiennes. Le ministère a commencé à revoir sa structuration des occupations militaires. Cet examen s'appuiera sur la définition «d'indispensabilité militaire» et vise à produire un outil complet de gestion qui puisse servir à repenser la structure des Forces canadiennes. Cet exercice vise à corriger les déséquilibres entre officiers et militaires du rang, entre les groupes du secteur des opérations et ceux des autres secteurs que présente le système des GPM, et entre la classification établie pour les groupes de soutien et celle des groupes des opérations. Le ministère est désormais en mesure d'utiliser son nouveau système de modélisation et de simulation de gestion pour évaluer les répercussions à long terme de cette révision de la politique de gestion du personnel et de la structure des Forces canadiennes.

L'évaluation au mérite

3.168 En 1990, nous avions recommandé que le processus d'évaluation au mérite soit assujetti à un vaste examen.

3.169 Le ministère de la Défense nationale a entrepris des études sur certains aspects des modifications à apporter au processus d'évaluation au mérite des officiers et il projette d'amorcer un examen en profondeur de ce système. Nous avons l'intention de faire, à une date ultérieure, un suivi des améliorations apportées dans ce secteur par le ministère.

Les conditions de service militaire

3.170 Notre chapitre de 1990 sur les conditions de service militaire présentait les résultats d'un examen d'une gamme de services et d'avantages offerts aux militaires qui doivent accepter des conditions de service spéciales ou offerts dans le but de susciter un engagement à l'endroit des Forces canadiennes ou de favoriser l'existence de traditions militaires. Nous avons constaté que la rémunération directe et les indemnités versées coûtaient à elles seules au ministère 3,3 milliards de dollars, soit 29 p. 100 de son budget pour 1989–1990.

3.171 Depuis 1990, la Défense nationale, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor, a donné une suite favorable à nos recommandations. Il y a eu révision des rôles et des responsabilités respectifs de la Défense nationale et du Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la solde et les autres conditions de service des militaires. Le ministère effectue présentement un vaste examen des éléments importants des conditions de service. Vu les changements d'envergure effectués présentement au sein de la fonction publique, il est possible que cette question fasse l'objet d'une vérification approfondie, dès 1995.

Les programmes de formation des officiers

3.172 Nous recommandions au ministère, dans notre Rapport de 1990, d'évaluer périodiquement l'efficience et l'efficacité de ses programmes de formation des officiers. Nous avions alors souligné le fait qu'il lui en coûtait chaque année entre 18 000 $ et 47 000 $ par étudiant, selon que l'élève–officier était inscrit dans une université civile ou dans un collège militaire. Le ministère n'avait jamais effectué d'évaluation globale du rapport coût–efficacité de ses choix de programmes de formation et personne en particulier ne s'est vu confier la responsabilité de le faire.

3.173 Bien qu'un comité ait été créé pour coordonner l'administration de ces programmes de formation, notre suivi nous a permis de constater qu'aucun bureau particulier en assumait la responsabilité. Une évaluation des programmes a été amorcée, mais elle n'est pas encore terminée.

La formation des officiers supérieurs

3.174 Nous avions relevé au cours de notre vérification en 1990 que la formation offerte aux officiers supérieurs et aux officiers généraux présentait des carences relativement aux qualités à posséder pour diriger de grandes formations en temps de guerre. Nous avons relevé pour le ministère un besoin d'offrir une formation théorique et une formation pratique plus poussées au chapitre du commandement opérationnel.

3.175 Depuis la parution de notre chapitre de 1990, le ministère a pris, ou prévoit de prendre, certaines mesures pour remédier aux carences signalées.

- La série de grands exercices des Forces terrestres baptisés «Rendez–vous» a été modifiée de manière à ce que les officiers supérieurs y acquièrent plus d'expérience concrète des conditions de combat.

Le ministère est désormais en mesure d'utiliser son nouveau système de modélisation et de simulation de gestion pour évaluer les répercussions à long terme de cette révision de la politique de gestion du personnel et de la structure des Forces canadiennes.

Il y a eu révision des rôles et des responsabilités respectifs de la Défense nationale et du Comité consultatif du Secrétariat du Conseil du Trésor sur la solde et les autres conditions de service des militaires.

- Des officiers supérieurs ont été inscrits, au cours des deux dernières années, au British Army Higher Command and Staff Course.
- Les Forces canadiennes offriront l'hiver prochain, au Collège d'état–major et de commandement des Forces canadiennes, un séminaire interarmes sur la conduite de la guerre (Joint Warfare Seminar). Ceci doit être la première étape d'un travail de recensement des besoins de formation opérationnelle chez les officiers supérieurs.
- Le ministère prévoit de faire une étude des besoins de formation chez les commandants de formation.
- Le ministère se propose également d'offrir aux officiers supérieurs et aux officiers généraux des cours d'histoire militaire et des cours sur l'art de la conduite des opérations militaires.

Nous avions signalé que le Programme des langues officielles avait coûté au ministère quelque 500 millions de dollars depuis 1980 et que celui–ci prévoit de dépenser à ce titre 1,4 milliard de dollars au cours des quinze prochaines années. Quelque 7 600 personnes ont reçu une formation linguistique au cours de l'exercice 1990–1991.

3.176 Néanmoins, le ministère admet, compte tenu de la petite taille de son effectif et des restrictions budgétaires imposées, que la formation qu'il se propose de donner ne peut se comparer à celle qui est offerte par d'autres armées nationales.

L'apprentissage des langues officielles

3.177 **Contexte.** Dans notre Rapport de 1990, nous avions recommandé à la Défense nationale de redéfinir les objectifs de son programme des langues officielles en fonction du nombre de postes bilingues dont elle a besoin, et des niveaux de connaissance connexes requis, pour satisfaire à des exigences opérationnelles clairement définies.

3.178 Nous avions alors signalé que ce programme avait coûté au ministère quelque 500 millions de dollars depuis 1980 et que celui–ci prévoit de dépenser à ce titre 1,4 milliard de dollars au cours des quinze prochaines années. Quelque 7 600 personnes ont reçu une formation linguistique au cours de l'exercice 1990–1991.

3.179 Le programme des langues officielles du ministère est administré séparément de celui de la Commission de la fonction publique du Canada à cause des exigences opérationnelles particulières à la Défense nationale. Le ministère est tenu, comme tous les autres ministères, de respecter les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*.

3.180 De plus, le ministère a mis au point une politique interne dite «du corps d'officiers bilingues». Cette politique n'exige pas que tous les officiers soient bilingues, mais que le corps d'officiers soit structuré de telle sorte que toutes les positions bilingues soient dotées par des personnes bilingues. En vertu de cette politique, à partir de 1997, les promotions au rang de lieutenant–colonel seront habituellement réservées aux officiers bilingues.

3.181 **L'élaboration d'objectifs de gestion.** Le ministère, pour donner suite à plusieurs de nos constatations, nous a indiqué qu'il travaillerait, de concert avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor, à l'élaboration d'un protocole d'entente qui fixerait, pour le programme d'apprentissage des langues officielles, des objectifs clairs et mesurables et qui permettrait, entre autres, d'établir des buts réalisables. Il y a eu, en juin 1991, signature d'un protocole d'entente entre le ministère et le Conseil du Trésor, texte qui présentait des engagements quant à l'amélioration, sur plusieurs points, de la gestion et de la communication de l'information, notamment en ce qui a trait à la définition des besoins, à l'utilisation du personnel bilingue, aux affectations, à la planification et au contrôle. Au moment où nous avons effectué notre suivi, le ministère n'avait pas encore fait connaître au Conseil du Trésor les progrès réalisés. Notre suivi fait état de la situation à l'été de 1992.

3.182 **La politique relative à la définition des besoins.** Depuis 1990, le ministère a donné suite à nos recom-

mandations en réexaminant sa politique d'identification des postes bilingues et il travaille à redéfinir ses exigences linguistiques de manière à satisfaire aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Il n'y a pas encore eu de réexamen de la politique relative au corps d'officiers bilingues.

3.183 La gestion du programme demeure peu efficiente. Notre suivi nous a permis de constater qu'il n'y a pas eu amélioration de l'efficience et de l'efficacité des programmes de formation linguistique. Afin que puisse s'appliquer la politique visant à créer un corps d'officiers bilingues, le ministère a offert à tous ses officiers l'occasion de devenir bilingue. Cette démarche a l'air très onéreuse et, compte tenu des ressources actuelles allouées, elle ne semble pas constituer pour le ministère un moyen avantageux de satisfaire à ses obligations linguistiques. Nous avons constaté qu'en 1990–1991, les programmes de formation linguistique n'avaient permis d'obtenir que 30 p. 100 de ce qu'exigeait ou prévoyait le plan établi en 1990. Le ministère admet qu'il consacre beaucoup de ressources uniquement pour assurer le maintien du statu quo et qu'une révision en profondeur des objectifs linguistiques et des moyens de mise en oeuvre s'impose.

3.184 Notre suivi nous a en outre permis de constater que les programmes de formation linguistique présentent toujours de nombreuses lacunes.

- On n'a pas établi de buts annuels qui précisent le nombre de personnes qui doivent avoir atteint un niveau donné de compétence linguistique.
- On ne précise pas clairement à qui est dévolue la responsabilité d'atteindre ces buts.
- Les plans du ministère ne mettent toujours pas l'accent sur les ressources de formation linguistique de manière à combler la pénurie aiguë d'anglophones bilingues. Nous avons constaté, en 1990, que le système d'enseignement des Forces canadiennes est connu pour offrir une formation de base à un grand nombre de personnes plutôt que d'en amener un nombre plus restreint au niveau de compétence dont les Forces ont besoin. En 1989, les 9 000 anglophones qui avaient un niveau de compétence près du niveau de bilinguisme fonctionnel n'ont pas eu un accès prioritaire aux ressources qui leur auraient permis d'être efficacement bilingues. En 1990–1991, encore 75 p. 100 des étudiants inscrits l'étaient aux premiers niveaux du programme.
- Le nouveau programme décentralisé que le ministère offre à ses 4 000 étudiants à travers le Canada ne présente pas de données satisfaisantes sur le rendement des étudiants, telles le taux de réussite, le taux d'abandon et le nombre de personnes qui accèdent aux divers niveaux de compétence établis. Sans ce genre de données, le ministère ne peut gérer correctement ce programme de formation linguistique ou présenter un rapport exact sur ses coûts.
- 24 p. 100 seulement des étudiants inscrits en 1990–1991 au cours de français de base offert aux militaires du rang ont pu être évalués bilingues.

3.185 De hauts fonctionnaires nous ont dit qu'ils projettent de prendre certaines mesures correctives. Ils voudraient attribuer une plus grande priorité à la formation des personnes qui sont près d'atteindre le niveau de bilinguisme prescrit, accroître la responsabilisation à tous les niveaux, accroître le volume des ressources à consacrer à la surveillance des programmes et augmenter le financement du programme décentralisé. Ces mesures devraient améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes de formation linguistique, mais les fonctionnai-

Notre suivi nous a permis de constater qu'il n'y a pas eu amélioration de l'efficience et de l'efficacité des programmes de formation linguistique.

Le ministère admet qu'il consacre beaucoup de ressources uniquement pour assurer le maintien du statu quo et qu'une révision en profondeur des objectifs linguistiques et des moyens de mise en oeuvre s'impose.

res en question ne peuvent pour le moment quantifier cette amélioration.

Le ministère n'a pas donné suite à notre recommandation de greffer à son programme de formation linguistique une dotation en priorité des postes bilingues.

3.186 La dotation en priorité des postes bilingues n'est pas mise en application. Le ministère n'a pas donné suite à notre recommandation de greffer à son programme de formation linguistique une dotation en priorité des postes bilingues. Il n'existe pas encore de politique ministérielle qui prévoie l'affectation aux postes désignés bilingues de personnes qui ont acquis le niveau de bilinguisme requis, tout en respectant les priorités relatives à l'attribution des tâches opérationnelles. La politique actuelle de dotation des postes bilingues, au ministère, ne touche que les quelque 250 personnes qui ont suivi avec succès le cours de formation continue en français. Bien que ce cours s'étale sur toute une année et qu'il en coûte chaque année 80 000 $ par personne, seulement 66 p. 100 des personnes qui ont suivi avec succès ce cours se sont vu confier, en 1990–1991, un poste bilingue.

3.187 Notre vérification a indiqué qu'il y avait eu en 1989 une augmentation de 1,4 p. 100 du nombre de postes bilingues confiés à des titulaires bilingues et une augmentation à ce titre de 0,2 p. 100 en 1990, bien que l'objectif du ministère à ce chapitre se chiffre à 5 p. 100 par année.

Le système actuel semble peu susceptible d'inciter un nombre suffisant de personnes à maîtriser leur langue seconde d'ici 1997.

3.188 La compétence linguistique dans le système d'évaluation au mérite. En 1990, nous avions signalé que le Conseil du Trésor n'avait pas fourni de directives sur la façon d'intégrer les exigences linguistiques au processus d'évaluation au mérite qu'utilise une institution comme les Forces canadiennes. La Défense nationale a pour politique d'octroyer des points de mérite aussi bien aux personnes qui ont démontré une motivation pour apprendre une langue seconde qu'à celles qui possèdent effectivement des compétences linguistiques. Notre suivi indique qu'il faudrait qu'il y ait consultations entre fonctionnaires du Conseil du Trésor et ceux du ministère dans le but d'élaborer des politiques qui conviennent aux institutions où le système hiérarchique est fonction du rang plus que du poste occupé.

3.189 Notre vérification de 1990 a fait ressortir la nécessité de fournir aux jurys des lignes directrices plus précises qui leur expliquent comment utiliser le facteur linguistique comme élément d'évaluation au mérite. Afin de mesurer les progrès accomplis, nous avons examiné au cours de notre vérification de suivi les lignes directrices alors utilisées pour évaluer le facteur linguistique. Nous avons également examiné les dossiers établis par des jurys d'évaluation lors de la promotion, en 1991, de majors au rang de lieutenant–colonel afin de savoir comment ces jurys avaient utilisé le facteur linguistique.

3.190 Notre suivi ne nous a livré aucune explication de ce pourquoi le facteur linguistique était coté à 5 p. 100 dans l'échelle d'évaluation ou de la manière dont cette cote contribuait à la réalisation du but du ministère de se doter d'un corps d'officiers bilingues, d'ici 1997. Le système d'évaluation au mérite n'imposait aucune compétence linguistique minimale et, en termes de pointage, on plaçait sur le même pied le désir d'apprendre une langue seconde et la maîtrise réelle d'une autre langue. Dans certains cas, le premier élément avait même plus d'importance que le second.

3.191 Le système actuel, y compris la faible cote attribuée au facteur linguistique, l'absence d'exigences minimales et l'importance exagérée octroyée au simple désir d'apprendre semble peu susceptible d'inciter un nombre suffisant de personnes à maîtriser leur langue seconde d'ici 1997. De fait, au cours de notre suivi, notre étude des dossiers de promotion nous a révélé qu'il n'y avait pas eu d'accroissement important, depuis 1989, du pourcentage de majors anglophones bilingues promus au rang de lieutenants–colonels.

3.192 Notre suivi nous a également permis de constater que l'application des critères d'évaluation variait sérieusement entre membres d'un même jury, et d'un jury à l'autre. Nous avons observé que dans plus de 50 p. 100 des cas, la cote attribuée pour l'élément bilinguisme ne l'avait pas été en fonction des lignes directrices établies ou en fonction des cotes attribuées aux pairs de la personne évaluée. Nous avons également remarqué à cette occasion que des normes d'évaluation n'étaient plus valables. L'évaluation de la compétence linguistique, pour le quart des promotions au rang de lieutenant–colonel, était fondée sur les résultats de tests linguistiques périmés ou ne s'appuyait sur aucune donnée.

3.193 Mise sur pied d'un groupe d'étude ministériel. Au moment de notre suivi, le ministre de la Défense nationale a mis sur pied un groupe d'étude chargé de lui brosser un tableau de l'utilisation du français et de l'importance numérique des francophones au sein des Forces canadiennes. Nous avons eu des entretiens avec les membres du groupe d'étude et nous nous tenons au courant de ses activités.

3.194 Conclusion. Notre suivi nous a indiqué que le ministère se doit toujours de réévaluer la mise en oeuvre de son programme des langues officielles de façon à satisfaire aux besoins précisés en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et de voir à ce que ses systèmes de dotation et d'évaluation soient efficaces et efficients, tout en respectant les grandes priorités opérationnelles. Les représentants du Bureau du Commissaire aux langues officielles appuient nos constatations.

Le ministère se doit toujours de réévaluer la mise en oeuvre de son Programme des langues officielles de façon à satisfaire aux besoins précisés. Les représentants du Bureau du Commissaire aux langues officielles appuient nos constatations.

Efficience et économie de la formation

3.195 Nous avons constaté, en 1990, que 62 p. 100 de l'instruction offerte dans le cadre du Système d'instruction individuelle des Forces canadiennes n'avait rien à voir avec les tâches que ces personnes devaient effectuer ou reprenait ce qu'elles savaient déjà. Cette instruction coûte 165 millions de dollars par année. Bien qu'il s'agisse là du genre de difficultés que l'on retrouve dans tout grand système de formation aux exigences complexes, nous avions recommandé au ministère qu'il examine ses méthodes de planification et d'instruction individuelle afin de vérifier l'efficience du système ainsi que sa capacité de répondre aux besoins de ses utilisateurs et qu'il vérifie régulièrement la pertinence du contenu des cours.

3.196 En juin 1992, le ministère a lancé un projet d'analyse des responsabilités financières dans le domaine de l'instruction individuelle afin d'en arriver à lier celle–ci plus directement aux exigences opérationnelles, à déléguer des pouvoirs aux responsables de l'instruction et à effectuer une vérification de l'instruction offerte. Les représentants ministériels nous ont fait savoir qu'on ne s'attend pas à des résultats positifs avant trois ou quatre ans.

3.197 À l'heure actuelle, bien que tous les commandements procèdent à la vérification de la validité du contenu des cours, le nombre de validations terminées demeure faible. Quarante cours ont été validés, en 1990–1991, sur un total de quelque 1 700 cours pour l'ensemble des Forces canadiennes. Le ministère prévoit d'effectuer 51 validations, en 1991–1992, et 54 autres en 1992–1993. Des représentants nous ont indiqué qu'ils s'attendaient à voir ce nombre croître une fois que le ministère aura en mains les nouveaux outils de validation que l'on est présentement à mettre au point. Cependant, le ministère demeure incapable de dire dans quelle mesure il a été possible d'éliminer l'instruction qui n'est pas nécessaire.

Le ministère demeure incapable de dire dans quelle mesure il a été possible d'éliminer l'instruction qui n'est pas nécessaire.

3.198 Nous avons recommandé au ministère, en 1990, de comparer le coût de son réseau d'écoles à celui des collèges civils et des instituts de technologie. Nous signalions que la Défense nationale devrait déterminer

les secteurs où les écoles des Forces canadiennes sont plus coûteuses et utiliser ces renseignements pour réduire ses coûts. Comme exemple, nous signalions, en 1990, qu'une école navale des Forces canadiennes dépensait 265 352 $ pour former un technicien de marine alors qu'il en aurait coûté 71 923 $ dans un système de collège communautaire.

3.199 Le ministère, pour certains cas isolés mais importants, a conclu des contrats d'instruction avec des personnes de l'extérieur. Il a également modifié sa politique qui régit l'instruction afin de rendre obligatoire l'analyse des choix, bien que cela n'ait pas encore été fait dans chaque cas. De plus, le système de responsabilité financière lié au système d'instruction individuelle vise à inciter les décideurs, parce qu'ils sont tenus financièrement responsables de la chose, à choisir les méthodes d'instruction les moins onéreuses.

3.200 Nous avons recommandé au ministère, en 1990, de s'assurer, avant d'accepter définitivement du matériel, que ses contrats d'approvisionnement renferment des dispositions confirmant que le type et la qualité de l'instruction à fournir répondront aux besoins du ministère. Par exemple, nous faisions état, dans ce même rapport, de préoccupations de ce que l'entrepreneur, dans le cas du projet de la Frégate canadienne de patrouille, n'était pas tenu de fournir l'instruction requise à la livraison des six premiers navires.

La Défense nationale continue d'avoir de la difficulté à préciser le niveau minimal de soutien médical militaire requis en temps de paix qu'il serait possible de mobiliser en cas d'imprévus multiples.

3.201 Depuis 1990, le ministère a modifié le texte normalisé de ses contrats de manière à obliger les entrepreneurs à préciser le genre d'évaluation et de validation auxquelles ont été soumis les cours qu'ils offrent. Toutefois, les contrats n'exigent pas encore que les cours soient validés avant paiement, comme nous l'avions recommandé.

3.202 Dans notre Rapport de 1990, nous avons recommandé à la Défense nationale de s'efforcer de mieux synchroniser l'instruction et la livraison du matériel et de s'assurer que l'on tient compte, dans la négociation des contrats, de la valeur de renonciation du matériel non productif. Le ministère a émis des directives pour que l'on mette encore plus l'accent sur cette question.

Le soutien médical

3.203 Le système de soutien médical de la Défense nationale coûte au moins 230 millions de dollars par année. Dans notre vérification de 1990, nous recommandions au ministère d'établir le niveau minimal de soutien médical requis en temps de paix pour subvenir aux besoins propres aux militaires, niveau constituant le noyau de base à partir duquel le système pourrait être élargi pour répondre aux besoins en temps de guerre. Nous lui recommandions également d'envisager des solutions de rechange pour améliorer l'efficience puisque les services médicaux du ministère en temps de paix coûtaient, pour l'échantillon d'opérations analysé, 86 p. 100 plus cher que ceux qui étaient offerts dans des hôpitaux civils de taille comparable.

3.204 Le ministère s'efforce actuellement de faire un relevé de tous les besoins de son personnel du soutien médical des Forces régulières afin que ce personnel puisse agir rapidement, quelle que soit l'intervention requise. La Défense nationale continue d'avoir de la difficulté à préciser le niveau minimal de soutien médical militaire requis en temps de paix qu'il serait possible de mobiliser en cas d'imprévus multiples. Le ministère n'a pas encore précisé le soutien médical requis pour faire face à des situations plus exigeantes que de simples imprévus et la manière dont il pourrait mobiliser ces ressources. En conséquence, il ne peut donc préciser la taille minimale de l'effectif médical requis en temps de paix qui puisse être mobilisé en appui aux opérations en temps de guerre.

3.205 Depuis notre vérification de 1990, les représentants de la Défense nationale nous ont fait savoir qu'il y avait eu, en 1991–1992, une réduction de 1,5 million de dollars des dépenses de soutien médical par comparaison à l'exercice précédent. Le ministère a entrepris une étude pour trouver les meilleurs moyens de fournir en temps de paix des services hospitaliers dans les Prairies et dans la région du Pacifique. Il a pris des mesures positives pour rationaliser son système hospitalier en transformant deux de ses hôpitaux des Forces canadiennes en hôpitaux de bases de taille plus modeste. Il en est résulté un surplus de 59 postes dont la majorité serviront à répondre aux exigences des programmes actuels et nouveaux du ministère. Toutefois, la redistribution par le ministère de 24 postes dans d'autres hôpitaux des Forces canadiennes pourrait faire croître le coût moyen par patient en temps de paix. Le ministère hésite à réduire davantage son effectif médical tant qu'il n'aura pu préciser la taille de l'effectif de soutien médical dont il aurait besoin pour faire face aux imprévus. Nous avions signalé, dans notre Rapport de 1984, la nécessité de préciser et de faire approuver la structure militaire dont le pays a besoin en temps de paix et en temps de guerre et nous avons fait le suivi de cette question. Nous traitons plus avant de cette question au chapitre 18 du présent Rapport, chapitre consacré aux Forces de réserve.

Le ministère a pris des mesures positives pour rationaliser son système hospitalier en transformant deux de ses hôpitaux des Forces canadiennes en hôpitaux de bases de taille plus modeste.

L'information ministérielle sur le rendement

3.206 Dans notre Rapport de 1984, nous recommandions au ministère d'assurer la coordination de l'information fournie sur la mesure du rendement, l'évaluation des programmes, la vérification interne et la rétroaction opérationnelle de façon à fournir aux cadres supérieurs une information complète et opportune sur la mesure dans laquelle les objectifs de défense ont été atteints et les tâches réalisées.

3.207 Le ministère a étudié diverses possibilités quant à la manière de rendre compte, au Quartier général de la Défense nationale, des responsabilités assumées, et en février 1990, il a opté pour des plans d'affaires par groupe. Toutefois, notre suivi nous a révélé que le Quartier général n'avait pas encore élaboré de politique régissant l'établissement de ces plans.

3.208 Nous avions recommandé en 1984, et à nouveau en 1987, que le Système de mesure du rendement des activités de défense (SMRAD) fournisse de l'information sur toute la gamme de coûts de chaque tâche ainsi que des données sur le rendement en ce qui a trait aux services de soutien et aux services logistiques. Depuis cette époque, la Défense nationale a abandonné le SMRAD et a mis au point le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle (SEÉPO), lequel devait permettre de faire le point sur la capacité opérationnelle des Forces canadiennes. Le SEÉPO est fondé sur des analyses des tâches élaborées dans le cadre du Plan (provisoire) de 1988 de développement des Forces canadiennes. Le Système marque certes un progrès, mais il n'a pas été conçu de manière à pouvoir établir le coût en fonction des tâches et les données que produit ce système ne sont pas encore complètes ou utilisables.

3.209 Nous avons recommandé au ministère, en 1988, de mettre au point une série d'indicateurs qui permettent de fournir de l'information sur ses capacités militaires et sur la mesure du rendement en ce qui a trait aux activités de défense en temps de paix, information que le ministère pourrait publier dans sa Partie III du Budget des dépenses. Des fonctionnaires nous ont indiqué, au cours de notre suivi, que l'on envisageait toujours des solutions de rechange, mais qu'aucune décision n'avait encore été prise pour donner suite à notre recommandation.

Nous avons recommandé au ministère, en 1988, de mettre au point une série d'indicateurs sur ses capacités militaires et sur la mesure du rendement en ce qui a trait aux activités de défense en temps de paix, information qui pourrait être publiée dans la Partie III du Budget des dépenses, mais aucune décision n'avait encore été prise pour donner suite à notre recommandation.

Le ministère du Revenu national, Impôt — Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* — 1990, chapitre 24

Contexte

3.210 En 1990, nous avons vérifié les activités d'exécution de la loi au ministère du Revenu national, Impôt. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a fait l'étude de ce chapitre en décembre 1990.

Étendue

3.211 Nous avons axé notre suivi sur les mesures prises par le ministère du Revenu national, Impôt pour donner suite à nos recommandations et à nos observations. Nous avons examiné divers rapports du ministère qui font le point sur la situation, mené des entrevues, effectué des analyses et consulté des documents.

Conclusion

3.212 Revenu national, Impôt a pris des mesures qui visaient à donner suite à toutes les recommandations et à toutes les observations formulées dans notre chapitre de 1990. La mise en application de plusieurs recommandations s'est faite à un rythme raisonnable. Néanmoins, il reste encore à faire dans d'autres importants secteurs, notamment dans celui de la production de renseignements sur support magnétique des feuillets d'information et dans celui des recherches visant à établir l'efficacité des activités d'exécution présentes.

Revenu national, Impôt a pris des mesures qui visaient à donner suite à toutes les recommandations formulées dans notre chapitre de 1990. Néanmoins, il reste encore à faire dans certains secteurs importants.

Observations

Mandats de fouille et de perquisition

3.213 En 1990, nous avons constaté qu'il fallait souvent plusieurs mois au ministère pour examiner le bien-fondé des demandes d'un mandat de fouille et de perquisition et nous avions recommandé au ministère qu'il trouve les moyens de réduire ces délais. Le ministère, en réponse à cette recommandation, a transféré aux directeurs de la plupart des bureaux locaux le pouvoir d'approuver l'octroi de mandats de fouille et de perquisition. Ce processus devrait être terminé en novembre 1992. Le ministère croit que cette mesure permettra de réduire sensiblement le temps requis pour faire approuver un mandat de fouille et de perquisition.

L'information destinée au Parlement

3.214 En 1990, nous avons suggéré au ministère d'apporter des modifications à sa Partie III du Budget des dépenses. Le ministère a grandement amélioré la présentation de l'information dans sa Partie III. Nous traitons plus longuement de ce sujet dans le chapitre 6 qui traite de l'information destinée au Parlement.

La sélection des contribuables à soumettre à des mesures d'exécution

3.215 Dans notre Rapport de 1990, nous suggérions au ministère d'améliorer l'efficacité de sa sélection des contribuables à soumettre à des mesures d'exécution. Depuis lors, le ministère a accru la formation de ses employés et a davantage recours à l'informatique pour effectuer cette sélection.

Production des renseignements sur support magnétique

3.216 En 1990, nous avions remarqué que le pourcentage des feuillets T4 et T5 produits sur support magnétique était très faible. Nous avons suggéré au ministère d'essayer de faire passer ce pourcentage à au moins 80 p. 100 et d'envisager la possibilité de rendre obligatoire la production de renseignements sur support magnétique, si jamais le taux de réponse volontaire s'avérait insuffisant. Le ministère a fait

des progrès à ce chapitre : le pourcentage des feuillets T5 produits sur support magnétique passera de 38 p. 100 qu'il était en 1990 à 66 p. 100 en 1992, prévoit-on. Le ministère s'attend à atteindre l'objectif fixé de 80 p. 100 au cours de l'année d'imposition 1993.

3.217 L'accroissement du taux de production des feuillets T4 sur support magnétique s'est fait plus lentement. De 1990 à 1992, ce taux est passé de 20 p. 100 à 27 p. 100, mais les feuillets T4, en grande partie, sont encore produits manuellement. Le ministère a indiqué qu'il s'attend que ce taux passe volontairement à 40 p. 100, en 1993, et à 43 p. 100 en 1994. Il s'est aussi engagé à étudier, à la fin de 1993, l'utilité de rendre obligatoire, la production de ces feuillets sur support magnétique.

Recherches supplémentaires

3.218 En 1990, nous avions recommandé au ministère d'effectuer plus de recherches afin de faciliter la formulation des lignes de conduite appropriées en matière d'exécution et de s'enquérir de l'efficacité des activités d'exécution. Le ministère indique que des efforts supplémentaires ont été faits dans plusieurs secteurs au cours des deux dernières années. Toutefois, ces efforts ont porté surtout sur des secteurs autres que ceux que nous avons signalés dans notre observation de vérification. Par exemple, le ministère a indiqué que ces efforts récents étaient dirigés vers des secteurs tels les examens de la satisfaction du client et des consultations complémentaires avec divers groupes consultatifs. Peu de travail a été fait récemment en ce qui a trait aux recherches visant à établir l'incidence sur le comportement des contribuables des activités d'exécution menées par le ministère. Sans recherches de ce genre, il ne peut avoir la certitude que ses présentes activités et pratiques d'exécution sont aussi efficaces qu'elles pourraient l'être. Le ministère s'est engagé à revoir ses opérations et ses besoins en matière de recherche.

Les ressources humaines

3.219 En 1990, nous avons recommandé au ministère d'améliorer ses systèmes d'information et de planification relatifs aux ressources humaines et de consolider la formation de son personnel. Depuis notre vérification, le ministère a pris plusieurs mesures destinées à mettre en oeuvre ces recommandations. Il a mis à jour les profils de formation de son personnel d'exécution. Au printemps de 1992, il a amorcé un processus visant à déterminer l'écart chez les employés entre la formation qu'ils reçoivent présentement et celle qu'ils auraient dû recevoir. Le ministère s'est aussi engagé dans l'élaboration d'un nouveau Système de gestion du personnel. Le premier volet de ce système est devenu opérationnel au printemps de 1992. Le système entier devrait être pleinement opérationnel dès l'automne de 1994.

Le Bureau du surintendant des institutions financières — 1990, chapitre 25

Contexte

3.220 En 1990, notre vérification a porté sur trois secteurs d'activité du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), à savoir, les institutions de dépôts, la politique de réglementation et les services de gestion. Nous avions recommandé au BSIF de veiller à bien mettre en place les méthodes de surveillance des activités des institutions, d'améliorer les méthodes d'évaluation des risques reliés à la solvabilité et à la prospérité des institutions de dépôts, d'affermir les méthodes et pratiques en rapport avec l'utilisation du travail des vérificateurs externes, d'améliorer les méthodes dont il se sert pour vérifier la conformité des institutions, de donner une

plus grande priorité à une meilleure coordination avec la Société d'assurance–dépôts du Canada (SADC) et avec les organismes provinciaux de réglementation ainsi que d'élaborer de meilleurs plans de formation du personnel.

Conclusion

Dans plusieurs secteurs, les progrès réalisés ont été plus lents que prévu.

3.221 Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le BSIF a pris des mesures pour donner suite à la plupart de nos recommandations. Cependant, dans plusieurs secteurs, les progrès réalisés ont été plus lents que prévu. Nous reconnaissons le fait que les ressources du BSIF ont dû faire face à une forte demande, en raison de difficultés survenues récemment dans certains secteurs des services financiers.

3.222 Le BSIF nous a fait savoir que la nouvelle législation qui régit les institutions financières, laquelle a été promulguée cette année, a également influé sur le choix du moment et de la méthode pour la mise en oeuvre d'un grand nombre de nos recommandations.

3.223 Comme nous l'avions indiqué dans notre chapitre de 1990, on ne saurait trop insister sur l'importance d'une surveillance efficace, en temps opportun, et le BSIF devrait continuer de déployer tous les efforts possibles pour affermir son rôle.

Observations

L'analyse financière a besoin d'être renforcée davantage.

L'autonomie et l'autoréglementation par les institutions de dépôts

3.224 Dans notre chapitre de 1990, nous avions recommandé au BSIF d'officialiser, dans son cadre d'inspection, ses attentes à l'endroit des conseils d'administration et des cadres opérationnels d'institutions de dépôts pour ce qui est de l'autonomie et de l'autoréglementation. Le BSIF nous a informés qu'il n'avait pas donné suite à cette recommandation en raison des changements prévus au chapitre des responsabilités des conseils d'administration, contenus dans les nouvelles mesures législatives qui régissent les institutions de dépôts. Le Bureau a mentionné qu'il a maintenant entrepris de modifier son cadre d'inspection de façon à tenir compte des changements apportés par les nouvelles mesures législatives sur le plan de l'autonomie et de l'autoréglementation.

Surveillance des institutions de dépôts

3.225 En 1990, nous avions fait au Bureau du surintendant des institutions financières plusieurs recommandations visant à améliorer ses méthodes de surveillance.

3.226 Plus particulièrement, nous avions recommandé qu'il ait accès à une base de données centralisée sur les institutions de dépôts. Le Bureau a récemment préparé un plan en vue d'élaborer une telle base de données et en prévoit la mise en oeuvre sous peu. Entre temps, il se sert d'autres sources d'information pour surveiller les institutions.

3.227 Nous avons constaté que le Bureau, en réponse à notre recommandation de mener régulièrement des analyses financières auprès de certaines institutions de dépôts afin de déceler en particulier tout risque éventuel, effectue maintenant un plus grand nombre d'analyses financières qu'auparavant. Cependant, il n'a pas formalisé ses méthodes analytiques afin d'assurer la régularité et l'uniformité. Dans certains cas, les analyses fournies aux inspecteurs n'étaient pas assez approfondies pour permettre à ces derniers d'en tirer pleinement profit. En outre, dans d'autres cas, les données utilisées aux fins d'analyses financières n'étaient pas à jour.

3.228 Nous avions recommandé au Bureau d'améliorer les méthodes dont il se sert pour mener des études sur des questions générales et sectorielles. Au cours de notre suivi, nous avons

constaté que le besoin d'une étude plus approfondie et plus dynamique de ces questions se fait toujours sentir. Le Bureau a récemment établi un plan pour ce qui est des études qui seront réalisées au cours de l'exercice 1992–1993. S'il est mis en oeuvre, le plan permettrait au Bureau d'analyser plus en profondeur les questions pertinentes.

3.229 Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer pleinement la mise en oeuvre de notre recommandation selon laquelle les inspecteurs du BSIF devraient entretenir des relations suivies avec la direction des institutions. Nous avons constaté que, sauf dans le cas des institutions en difficulté, les dossiers du Bureau contenaient peu de données sur de telles relations. Toutefois, le Bureau nous a informés que, de fait, ses inspecteurs entretenaient des relations suivies, en dépit de renseignements limités à ce sujet dans les dossiers.

3.230 Quant à notre recommandation selon laquelle il devrait préciser la procédure applicable aux institutions en difficulté, le Bureau a mis au point récemment un plan de gestion des crises et a amélioré la coordination entre ses unités d'enquête et ses inspecteurs, afin de déployer un effort de surveillance plus concerté.

Processus d'évaluation des risques

3.231 En 1990, nous avions recommandé au BSIF de renforcer ses méthodes d'évaluation des risques dans certains domaines spécialisés, notamment en ce qui touche les instruments de trésorerie et les systèmes de TÉD ainsi que les filiales de valeurs mobilières des institutions de dépôts. Nous lui avions également recommandé d'établir des critères détaillés pour ce qui est de la méthode particulière dont il se sert pour évaluer le profil des risques des institutions de dépôts.

3.232 Dans le cadre de notre suivi, nous avons constaté que le BSIF a, à certains égards, amélioré ses méthodes d'évaluation des risques posés par les instruments de trésorerie et les systèmes de TÉD, et ce, en augmentant le nombre d'institutions inspectées et en rehaussant la qualité des inspections effectuées. Il doit cependant améliorer davantage les méthodes utilisées dans ces secteurs à risques élevés en inspectant rigoureusement un plus grand nombre d'institutions. Dans le cas des filiales de valeurs mobilières des institutions de dépôts, le BSIF a élaboré et appliqué de meilleures méthodes d'évaluation des risques que posent leurs activités. Pour ce qui est de la méthode globale d'évaluation du profil des risques d'une institution, ce n'est que tout récemment qu'il a établi les critères détaillés nécessaires à cet égard. Cette méthode fait actuellement l'objet d'essais sur le terrain.

Le Bureau doit améliorer davantage ses méthodes d'évaluation des risques en ce qui touche les instruments de trésorerie et les systèmes de TÉD dans les opérations des institutions de dépôts.

Utilisation du travail des vérificateurs externes et internes

3.233 Par suite de notre recommandation concernant la fiabilité, les inspecteurs se sont mis davantage au courant des différences qui existent entre le rôle des vérificateurs externes et celui du Bureau au chapitre des inspections. Ayant relevé ces différences, le Bureau effectue maintenant un plus grand nombre d'inspections de façon autonome dans les secteurs qui comportent des risques élevés, notamment les instruments de trésorerie et les systèmes de TÉD. Cependant, les inspecteurs n'indiquent pas toujours dans quelle mesure la fiabilité a influé sur l'étendue de l'inspection effectuée. Pour ce qui est de l'utilisation du travail des vérificateurs internes, nous avons constaté que le Bureau a amélioré dans une certaine mesure ses procédés. Toutefois, dans certains cas, les dossiers ne contenaient toujours pas suffisamment de renseignements concernant la mesure dans laquelle le travail des vérificateurs internes a porté sur l'ensemble des contrôles internes importants ainsi que les effets sur l'étendue des activités d'inspection du Bureau.

Le Bureau et la Société d'assurance–dépôts du Canada travaillent depuis 1989 à l'élaboration d'un protocole d'entente, mais aucun protocole n'a encore été conclu.

L'Association canadienne des paiements (ACP)

3.234 Nous avions recommandé au Bureau d'effectuer une inspection approfondie de l'Association canadienne des paiements, ce qu'il n'a pas fait. Il a cependant demandé l'avis d'un expert juridique qui a indiqué que les inspections que le BSIF effectue actuellement lui permettent de remplir son mandat en vertu de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*.

Conformité aux mesures législatives

3.235 Nous avions recommandé au Bureau du surintendant des institutions financières d'améliorer ses procédés pour vérifier la conformité des institutions, ce qu'il a fait à certains égards. Cependant, pour ce qui est des banques, le BSIF utilise essentiellement le travail des vérificateurs externes, ses propres inspecteurs n'effectuant qu'un nombre limité d'inspections. Avant d'utiliser les travaux des vérificateurs externes, le BSIF devrait d'abord déterminer la nature des travaux réalisés afin de voir s'ils répondent à ses besoins. Le Bureau nous a informés que le retard mis à donner suite à notre recommandation s'explique par la décision qu'il a prise de ne pas revoir sa façon de procéder avant que la nouvelle législation sur les services financiers ne soit adoptée. Le BSIF a ajouté qu'il a, depuis l'adoption de la législation, mis sur pied une division chargée de la conformité, qui assure la coordination des méthodes utilisées dans ce domaine.

Coordination des activités avec la Société d'assurance–dépôts du Canada (SADC) et avec les organismes provinciaux de réglementation

3.236 Nous avions recommandé au Bureau de conclure dans les plus brefs délais un protocole d'entente avec la SADC et de coordonner, le cas échéant, les rôles de surveillance avec les organismes provinciaux de réglementation afin d'uniformiser les méthodes utilisées.

3.237 Le Bureau et la SADC travaillent depuis 1989 à l'élaboration d'un protocole d'entente. Un certain nombre d'ébauches ont été préparées, mais aucun protocole n'a été conclu, certaines questions n'étant pas encore résolues.

3.238 En 1991, sous la direction du ministère des Finances, le Bureau s'est joint à ses homologues provinciaux en vue d'uniformiser les méthodes de surveillance des institutions financières réglementées. Il importe que toutes les parties poursuivent les efforts déployés à ce chapitre.

Activités de formation et de perfectionnement professionnel

3.239 Nous avions recommandé au Bureau de commencer dès que possible à élaborer et à mettre en oeuvre de meilleurs plans de formation à l'intention du personnel. Il a renforcé ses activités de formation et de perfectionnement professionnel en analysant les besoins, en allouant des budgets aux gestionnaires hiérarchiques et en offrant une partie de la formation nécessaire au personnel.

Pratiques en matière de sécurité et de conflits d'intérêts

3.240 Nous avions recommandé au Bureau de faire une évaluation des menaces et des risques que représentent ses activités et de mettre en place des méthodes appropriées afin d'assurer la sécurité de l'information. En outre, nous lui avions recommandé d'améliorer ses méthodes relatives aux conflits d'intérêts.

3.241 Le Bureau a réalisé une évaluation des menaces et des risques liés aux systèmes d'information en 1991 et a élaboré un plan de mise oeuvre en mai 1992. Cependant, il n'a pas encore mis en place toutes les pratiques qui lui

permettent d'assurer la sécurité de l'information. Nous avons toutefois remarqué qu'il a amélioré les méthodes relatives aux conflits d'intérêts.

Le Secrétariat d'État — Citoyenneté — 1990, chapitre 28

Contexte

3.242 Notre vérification de 1990 du Secrétariat d'État couvrait l'activité de l'Enregistrement de la citoyenneté et les subventions et contributions de l'activité Développement de la citoyenneté. Nous avons également examiné l'information destinée au Parlement concernant ces deux activités.

3.243 Changement organisationnel. Par suite de la création du ministère du Multiculturalisme et de la citoyenneté, le 21 avril 1991, les activités de l'Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme ont été transférées du Secrétariat d'État à ce nouveau ministère. L'organisation du nouveau ministère a été approuvée par le Conseil du Trésor, en décembre 1991. L'activité Développement de la citoyenneté, maintenant appelée Développement social, est demeurée sous l'autorité du Secrétariat d'État.

3.244 Étendue. Notre suivi a comporté un examen des mesures prises par les deux ministères à la suite de nos observations et recommandations. En plus d'avoir examiné les représentations officielles de la direction et des documents pertinents, nous avons interviewé des membres du personnel à l'administration centrale et dans trois cours de la citoyenneté. Nous n'avons pas visité le Centre d'enregistrement de la citoyenneté situé à Sydney, en Nouvelle-Écosse.

Le ministère du Multiculturalisme et de la citoyenneté — Activité de l'enregistrement de la citoyenneté

Conclusion

3.245 Notre suivi indique que le nouveau ministère a corrigé la situation ou qu'il prend actuellement des mesures satisfaisantes en réponse à la majorité de nos recommandations. En particulier, le ministère a entrepris un projet important qui répondra à plusieurs de nos recommandations; il s'agit du nouveau Système de l'enregistrement de la citoyenneté. Ce système informatisé, dont le coût budgétisé est de plus de neuf millions de dollars est en voie d'élaboration et sera mis en place au milieu de l'exercice 1994–1995.

3.246 En plus d'avoir entrepris la mise au point du nouveau Système de l'enregistrement de la citoyenneté, le ministère a pris certaines mesures pour améliorer ses activités. Par exemple, les cartes de citoyenneté sont maintenant plus difficiles à falsifier; la Gendarmerie royale canadienne (GRC) est avisée lorsqu'à la suite d'une demande d'empreintes digitales, une demande de citoyenneté est abandonnée; plusieurs cours de citoyenneté sont mieux équipées; de nouveaux formulaires de demande d'octroi et de preuve de citoyenneté ont été introduits et on a entrepris un projet pilote visant une amélioration de cinq pour cent de la productivité au centre d'enregistrement à Sydney, pour l'exercice en cours.

3.247 Le ministère devrait poursuivre ses efforts visant à établir des normes de productivité pour les cours de citoyenneté et mettre en oeuvre, le plus tôt possible, le nouveau Système de l'enregistrement de la citoyenneté.

Le ministère devrait poursuivre ses efforts visant à établir des normes de productivité pour les cours de citoyenneté et mettre en oeuvre, le plus tôt possible, le nouveau Système de l'enregistrement de la citoyenneté.

Observations

3.248 La Loi sur la citoyenneté devrait être améliorée. Notre Rapport de 1990 mentionne que depuis 1985, le Secrétariat d'État s'interrogeait sur les

modifications à apporter à la *Loi sur la citoyenneté*. Le nouveau ministère nous a informés qu'un projet de loi a été préparé et soumis au ministre au début de 1992.

3.249 Le processus de planification corporatif — Des améliorations sont nécessaires. En 1990, nous avons recommandé que le Secrétariat d'État quantifie ses objectifs opérationnels et lie la planification opérationnelle au processus de planification stratégique. L'organisation du nouveau ministère n'ayant été approuvée qu'en décembre 1991, aucun cadre opérationnel n'a été élaboré pour l'exercice 1992–1993. On nous informe que les travaux de planification pour l'exercice 1993–1994 ont débuté.

3.250 Normes de rapidité de service non établies. Nous avions soulevé l'absence de normes de rapidité de service concernant une demande de citoyenneté ou une demande de preuve de citoyenneté. Des normes de rapidité de service ont été approuvées par la sous–ministre et elles seront mises en vigueur lorsque le nouveau Système de l'enregistrement de la citoyenneté sera en opération, en 1994–1995.

3.251 Entre temps, on s'est efforcé, à Toronto, de réaliser un temps de traitement d'un mois pour les demandes de preuve de citoyenneté en inaugurant un centre pilote dédié aux demandes de preuve de citoyenneté. Le centre d'enregistrement de Sydney traite ces demandes de preuve en priorité.

3.252 Risques d'utilisation irrégulière de cartes de la citoyenneté. En 1990, nous avons recommandé que les numéros de cartes de citoyenneté déclarées perdues ou volées soient communiqués au Bureau des passeports et à Douanes et Accise. Bien que des discussions préliminaires aient eu lieu avec ces ministères, en 1991, aucune autre mesure n'a encore été prise. Le ministère a l'intention de reprendre ces discussions sous peu.

3.253 Problèmes reliés à l'identification des personnes qui ont un dossier criminel. En ce qui concerne le problème soulevé par la GRC à l'effet qu'elle ne peut pas, dans le processus actuel, identifier avec certitude les personnes qui ont un dossier criminel, nous avions recommandé d'envisager la prise d'empreintes digitales pour tous les demandeurs de citoyenneté. Nous avons constaté que le ministre du Multiculturalisme et de la citoyenneté a décidé de ne pas adopter cette politique qui fournirait une identification positive.

3.254 L'information destinée au Parlement. Nous avions recommandé que la Partie III du Budget des dépenses indique séparément les coûts reliés à l'enregistrement de la Citoyenneté afin que l'on puisse en obtenir le coût total et qu'elle donne de l'information sur le rendement. Le ministère prévoit de se conformer à ces recommandations pour 1993–1994.

Le Secrétariat d'État — Développement social

Conclusion

3.255 Notre suivi indique que le ministère a pris des mesures correctives satisfaisantes concernant les points soulevés dans notre Rapport de 1990 à l'exception de notre recommandation qu'il donne de l'information sur le rendement dans la Partie III du Budget des dépenses. Le ministère prévoit de donner cette information pour 1993–1994.

Le Secrétariat d'État — Aide à l'enseignement — 1990, chapitre 29

Contexte

3.256 En 1990, notre vérification du Secrétariat d'État a porté sur l'ensemble des programmes de l'Aide à l'enseignement, notamment l'aide à l'enseignement postsecondaire et le

Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPÉ). Nous n'avons pas effectué de vérification du Programme des langues officielles dans l'enseignement.

3.257 En juin 1992, le ministère a témoigné à deux reprises devant le Comité permanent des comptes publics. Le comité a étudié une note de vérification liée au Programme de prêts aux étudiants, qui a été publiée dans notre Rapport de 1991. Les délibérations du comité ont aussi porté sur un certain nombre d'éléments traités dans le chapitre 29 du Rapport de 1990.

3.258 Étendue. Notre suivi a comporté un examen des mesures prises par le ministère pour mettre en application nos observations et nos recommandations. Nous avons examiné la réponse officielle de la direction au Comité permanent des comptes publics ainsi que les documents et autres rapports pertinents. Nous avons limité nos rencontres aux membres du personnel du ministère.

Conclusion

3.259 Le ministère a accompli des progrès satisfaisants en prenant des mesures correctives dans le secteur du Programme canadien de prêts aux étudiants. Cependant, il reste beaucoup à faire pour rendre officielle l'entente avec les provinces. Nous soulignons que les modifications à la *Loi sur les prêts aux étudiants* et aux règlements sont requises de toute urgence. Quant aux questions qui se rapportent à l'aide à l'enseignement postsecondaire, nous relevons des progrès mineurs.

Observations

L'aide à l'enseignement postsecondaire

3.260 Les objectifs. En 1990, nous avons constaté que les objectifs nationaux en matière d'aide à l'enseignement postsecondaire n'avaient pas été clairement définis. Bien que le gouvernement ait lancé un certain nombre d'initiatives et que des discussions aient eu lieu avec les provinces, la formulation conjointe d'objectifs nationaux en matière d'enseignement postsecondaire n'a toujours pas eu lieu.

3.261 La coordination fédérale. Le ministère a pris des initiatives et fait des efforts accrus pour s'acquitter de son mandat de coordonnateur fédéral pour l'enseignement postsecondaire, par des mécanismes actuels de coordination et par l'élaboration de nouveaux mécanismes à mesure que les besoins se font sentir. À notre avis, ces mécanismes ne sont toujours pas suffisamment complets pour satisfaire au mandat.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants

3.262 Dépassement des plafonds autorisés. En 1990, nous avons souligné la nécessité pour le ministère d'établir des contrôles appropriés en ce qui trait aux plafonds autorisés pour le montant des prêts. Lors de notre suivi, nous avons relevé un dépassement des allocations de prêts aux provinces de 165 millions de dollars, pour l'année de prêt 1991–1992. Le ministère a commencé à prendre des mesures correctives afin d'assurer la conformité à la loi.

3.263 Désignation des établissements d'enseignement postsecondaire. Nous avions recommandé que le ministère définisse clairement ce qui constitue un établissement d'enseignement postsecondaire aux fins du Programme canadien de prêts aux étudiants ainsi que les critères d'admissibilité à utiliser lors de la désignation de ces établissements. Le ministère a élaboré, de concert avec les provinces, une politique et des critères de désignation pour ces institutions, lesquels seront mis en application au début de l'année de prêts 1993–1994.

3.264 Prêts accordés en trop à des étudiants. En 1990, nous avons constaté que des prêts étaient accordés en trop à des étudiants qui avaient rempli des déclarations erronées de leurs res-

sources ou qui avaient abandonné avant la fin de leurs cours. Sept provinces appliquent actuellement des mesures de repérage et de recouvrement en rapport avec les prêts accordés en trop. Les représentants ministériels et tous les représentants provinciaux ont convenu d'établir des mécanismes que les provinces utiliseraient à partir d'août 1992 pour le recouvrement des prêts fédéraux accordés en trop. En plus, le projet de loi C–76, présentement en première lecture, aura pour effet de réduire les subsides d'intérêt, mais il ne constitue pas une révision de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* en ce qui concerne le recouvrement des prêts accordés en trop.

3.265 Contrôles et vérification des demandes de prêts. En 1990, nous avons recommandé de définir clairement ce qui constitue un résultat académique satisfaisant et de mettre en place un plan de vérification des activités administrées par les provinces. Les représentants du ministère et des provinces ont défini les conditions globales liées à un résultat académique satisfaisant, qui seront appliquées dès l'année de prêts 1993–1994. De plus, le ministère a proposé un cadre pour l'obligation de rendre compte, comprenant des vérifications opérationnelles et de conformité, qui sera instauré d'ici au mois d'août 1993.

3.266 Nécessité d'améliorer la gestion des comptes à recevoir. Nous avons souligné, en 1990, la nécessité d'améliorer la gestion des comptes à recevoir. Depuis février 1992, le ministère a mis en place, de concert avec Revenu Canada, Impôt, un programme de recouvrement des prêts en souffrance, à même les remboursements d'impôt. Entre le mois d'avril et le mois d'août 1992, on a recouvré 18 millions de dollars. Le ministère négocie également avec les institutions financières l'adoption de nouvelles mesures pour améliorer le taux de recouvrement. D'autres mesures telles les grilles de rendement, la surveillance des agences de recouvrement et un suivi plus prononcé du programme établis par le ministère ont contribué à accroître le nombre de recouvrements en 1991–1992. De tels mécanismes, de même que d'autres solutions de rechange, sont nécessaires à une saine gestion.

3.267 Taux de défaut de paiement élevé. En 1990, nous avons constaté que les prêteurs avaient déployé peu d'efforts pour recouvrer les prêts accordés aux étudiants. Au moment de notre suivi, des discussions étaient en cours avec les institutions prêteuses afin de partager les risques de défaut de paiement. Au 31 mars 1992, quelque 964 millions en prêts fédéraux étaient en souffrance et étaient soumis au processus de recouvrement.

3.268 Outils de gestion. Toutes les vérifications que nous avons effectuées depuis 1986 ont révélé d'importantes lacunes dans le système d'information de gestion. Nous remarquons que des améliorations ont été apportées au système et nous incitons le ministère à poursuivre ce travail. Le ministère examine actuellement avec les provinces la question de mettre au point un système commun de gestion. Des discussions ont lieu avec les banques pour l'échange électronique de données. On prévoit une évaluation de programme, et un rapport final est attendu d'ici le mois de mars 1994.

L'information destinée au Parlement

3.269 Un certain nombre d'améliorations ont été apportées à la partie III du Budget des dépenses de 1992–1993. Néanmoins, le ministère n'a pas produit de rapport annuel pour le Programme canadien de prêts aux étudiants depuis 1988. De plus, le ministère devrait continuer à améliorer le rapport au Parlement qui traite de l'aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire de façon à mieux faire ressortir les liens qui existent entre le financement et les objectifs.

Le ministère des Transports — Les aéroports — 1990, chapitre 30

Conclusion

3.270 Le ministère a réussi en quelque sorte l'expansion des pistes, mais il n'a réalisé que peu de progrès dans d'autres domaines. Le ministère n'a toujours pas de stratégie ni de plan de gestion précis pour le financement des immobilisations nécessaires et il doit encore s'adapter à un milieu commercial déréglementé.

3.271 Expansion des pistes. En 1990, nous avions signalé que l'expansion des pistes aux aéroports Pearson et de Vancouver demeurait, après bien des années de planification, une affaire non réglée. En juin 1992, l'expansion des pistes à l'aéroport de Vancouver a été approuvée et rendue publique. Un Comité d'évaluation et d'examen en matière d'environnement a examiné les plans d'expansion des pistes à Pearson. Le ministère attend les recommandations du comité. Il pourrait s'écouler trois ans avant que la construction des pistes ne soit achevée.

3.272 Rôle du gouvernement fédéral dans les aéroports. En 1990, nous avions déclaré que le ministère devait réexaminer son rôle de fournisseur de services aéroportuaires au Canada; il devait établir des critères qui énoncent les conditions selon lesquelles des fonds fédéraux seraient fournis aux aéroports ainsi qu'un plan visant à rationaliser les avoirs financiers et la participation financière du gouvernement fédéral aux aéroports. Le mandat de l'étude qui devait permettre de régler ces questions a été établi, mais le ministère le modifie actuellement pour tenir compte des administrations aéroportuaires locales ainsi que d'autres initiatives du gouvernement.

3.273 En outre, le gouvernement n'a pas encore bien défini son futur rôle stratégique aux aéroports. Il a établi un modèle pour les décisions sur l'utilisation des fonds du secteur privé, mais non un cadre d'action global.

3.274 Planification. Pour faire face à l'insuffisance de 1,4 milliard de dollars sur cinq ans entre le capital nécessaire et les fonds qui proviennent des sources traditionnelles, le ministère a établi un plan d'entreprise qui expose les exigences opérationnelles et les besoins en capital ainsi qu'un plan d'investissement qui décrit les besoins des aéroports au cours des cinq prochaines années. Le plan indique maintenant un déficit de 1,8 milliard de dollars, dont 1,5 milliard se rapporte aux activités prévues d'expansion des pistes et de revitalisation des aérogares à l'aéroport Pearson.

3.275 Installations pour le service de l'aviation régionale. Le ministère a construit la salle d'attente en satellite et les passerelles qui desservent les avions de troisième niveau, à l'aéroport de Halifax; il a donc fait face aux difficultés que nous avons signalées en 1990. La responsabilité d'une installation de ce genre à l'aéroport de Vancouver incombe maintenant à l'Administration de l'aéroport international de Vancouver.

3.276 Recouvrement des coûts. Nous avions soulevé de nombreuses questions en 1990, par exemple, une structure de taxes d'atterrissage périmée, l'application non uniforme des taxes générales d'aérogare, des imperfections dans la politique de location d'espace aux aérogares et la perte de droits de concession d'avitaillement en carburant, la politique de recouvrement des coûts de 1978 devant être remplacée pour régler ces questions. Le ministère déclare que les conditions économiques ont retardé la décision en ce qui concerne la politique proposée.

Les conditions économiques ont retardé la politique de recouvrement des coûts.

3.277 Règlements. En dépit des efforts du ministère, les règlements n'ont pas été révisés pour permettre

l'exploitation plus commerciale des aéroports et fournir aux gestionnaires hiérarchiques un processus d'établissement de taux et de taxes en fonction des conditions du marché.

3.278 Données financières. Nous avons recommandé en 1990 que le ministère fournisse aux gestionnaires hiérarchiques des outils financiers clés, par exemple, un système de comptabilité analytique, un système de facturation et un système de comptabilité des immobilisations. L'élaboration d'un système financier intégré au ministère est en cours, les exigences essentielles devant être mises en application vers la fin de 1993–1994. Le tout devrait être achevé avant 1995–1996.

3.279 Stationnement. Nous avions estimé, en 1990, que les pertes de recettes annuelles de 4,5 millions de dollars pouvaient être évitées par l'amélioration de l'équipement de contrôle des recettes qui proviennent du stationnement. Nous avions également constaté que le ministère ne remplaçait pas promptement les parcomètres par de nouveaux et nous avions estimé que cette mesure pourrait économiser un ou deux millions de dollars par année aux six aéroports où nous avions effectué un examen. Le ministère déclare que l'installation d'un meilleur équipement dans les plus grands aéroports a subi des retards à cause des restrictions financières et de la cession imminente des aéroports. Le ministère a remplacé les parcomètres à certains aéroports, mais non à ceux que nous avons examinés.

3.280 De plus, nous avons constaté en 1990 que les aéroports perdaient jusqu'à cinq millions de dollars par année à cause des places de stationnement des locataires situées dans les installations de stationnement public. Selon le ministère, si le nombre de places de stationnement public nécessaires s'accroît, les places destinées aux locataires devront être allouées ailleurs.

3.281 Examen de l'aérogare 3 après achèvement du projet. En 1990, nous avions proposé que le ministère établisse une meilleure méthode visant de futurs aménagements par le secteur privé, en se fondant sur une analyse de l'aérogare 3, après achèvement du projet. Le ministère indique que cet examen est presque terminé.

3.282 Répercussions financières à long terme. Nous avions considéré qu'il y aurait un changement initial de recettes de onze millions de dollars par année à l'aérogare 3, en plus des 25 millions de dollars que le ministère avait prévus à l'origine, en raison des modifications au projet comme le satellite et le transfert d'un plus grand nombre de compagnies aériennes à l'aérogare 3. Le ministère a convenu depuis de payer le promoteur afin de reprendre en charge les taxis et limousines à l'aéroport, entraînant un coût net pour le ministère. Les recettes du ministère qui proviennent de l'aéroport Pearson pour des activités liées à l'aérogare, en 1990–1991, ont diminué de 38 millions de dollars par rapport à l'année précédente, dont 4,7 millions étaient dus à la réduction du trafic de passagers. Les 33,3 millions de dollars restants peuvent être attribués à l'exploitation de l'aérogare 3.

3.283 Le ministère connaît l'incidence financière à court terme de ces modifications, mais il n'a toujours pas analysé les répercussions financières à long terme. Par ailleurs, il n'a pas mis à jour son analyse initiale de manière à déterminer si les avantages de l'option exploitation par le secteur privé l'emportent sur le coût des modifications. Il faut aussi envisager les répercussions qu'aurait sur les recettes la fusion éventuelle des deux plus grandes compagnies aériennes du Canada.

3.284 Les aérogares 1 et 2 à l'aéroport Pearson. Le ministère a demandé à des entreprises privées de faire des propositions de rénovation et d'exploitation des deux aérogares. Une question n'est pas claire, à savoir

comment on tiendra compte du financement antérieur de rénovations par Air Canada, si un tiers exploite l'aérogare 2.

3.285 Cession des aéroports. Nous avions signalé en 1990 que le ministère aurait à gérer de nouveaux risques, par exemple, celui d'évaluer la viabilité financière éventuelle des administrations aéroportuaires locales engagées dans la cession des aéroports. La cession des aéroports de Vancouver, de Calgary, de Montréal et d'Edmonton à des administrations a eu lieu récemment. Dans plusieurs autres villes, des discussions sont en cours avec des administrations locales sur des cessions éventuelles d'aéroports.

Études

Chapitre 4

Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	4.1
Introduction	4.5
La signification du contrôle	4.10
Le cadre de contrôle	4.15
Incidence de la réforme de la fonction publique sur le contrôle	4.21
Les défis liés à la mise en oeuvre des réformes	4.30
Le changement doit être géré avec prudence (4.30)	
Le gouvernement doit corriger la perception négative que l'on a du contrôle (4.35)	
Il faut répondre aux questions des parlementaires (4.39)	
Les études que mène actuellement le gouvernement pourraient avoir des répercussions sur le contrôle (4.41)	
Intervention gouvernementale requise	4.43
Le processus de changement devrait être soigneusement géré (4.47)	
Il faut élargir le concept du contrôle (4.52)	
Il faut des règles fondamentales qui constituent les limites décisionnelles des fonctionnaires (4.55)	
Les fonctionnaires doivent acquérir des compétences en gestion du risque, qui leur permettront de prendre des décisions et d'accepter le risque tout en le maintenant en deçà des limites acceptées (4.60)	
L'obligation de rendre compte des résultats, des employés de première ligne jusqu'au Parlement, doit être juste et visible (4.62)	
Une information de qualité : la pierre angulaire du contrôle (4.66)	
La vérification interne et l'évaluation de programme peuvent jouer un rôle clé (4.68)	
Il faut le bon régime de récompenses (4.70)	
Tirer des leçons des projets pilotes et des autres expériences et les appliquer (4.72)	
Conclusion	4.75
Pièces	
4.1 La combinaison appropriée de contrôles officiels et officieux donne lieu à un contrôle efficace	
4.2 Ce que les parlementaires ont dit	
4.3 Ce que les gestionnaires ont dit	
4.4 Un exemple de règles fondamentales appliquées à la gestion du risque dans une entreprise canadienne	
4.5 Quelques exemples de règles fondamentales pour la fonction publique fédérale	
4.6 Toutes les pièces du puzzle — Le Service correctionnel du Canada	

Le changement et le contrôle au sein du gouvernement fédéral

Vérificatrice générale adjointe : Bonnie Miller
Vérificatrice responsable : Bonnie Miller

Points saillants

4.1 La réforme de la fonction publique entraînera des changements dans le contrôle à tous les niveaux du gouvernement. Certaines propositions auront des incidences sur la façon dont le Parlement finance et examine les opérations gouvernementales. Les organismes centraux diffusent déjà moins d'instructions émanant de l'administration centrale et s'en tiennent au minimum de règles de base nécessaires. Dans les ministères et organismes, on confiera autant de pouvoirs que possible aux employés et aux gestionnaires de première ligne tout en leur demandant de s'assurer que les contrôles exercés sur les activités et les opérations dont ils ont la responsabilité sont appropriés. Les fonctionnaires à tous les niveaux auront une responsabilité plus claire à l'égard de leur rendement.

4.2 La présente étude porte sur l'incidence que cette réforme pourrait avoir sur le contrôle aux niveaux du Parlement, des ministres, des organismes centraux et des ministères et organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens et les Canadiennes. Elle présente certaines des questions importantes que le Parlement et le gouvernement doivent régler pour changer le cadre de contrôle.

4.3 Tous reconnaissent que le moment, la nature et l'emplacement des contrôles pourraient changer. Le gouvernement doit indiquer clairement le cadre de contrôle et de reddition des comptes nécessaire – sa nature, de quoi il serait composé et quelles mesures l'on mettrait en place pour protéger le contrôle parlementaire tout en guidant bien les fonctionnaires à qui l'on a demandé d'innover, de prendre plus de risques et d'être davantage responsables.

4.4 Le gouvernement doit gérer avec prudence la transformation touchant le contrôle et rendre compte de ses progrès au Parlement. Il doit y avoir un leadership soutenu à tous les niveaux du gouvernement si ce dernier veut mener à bien cette réforme. Dans le cadre du processus de changement, l'adoption d'une vision moderne du contrôle – un contrôle axé sur les réalisations – est essentielle au renouvellement de la gestion dans la fonction publique. Dans le présent chapitre, nous proposons des mesures pressantes pour que le gouvernement facilite une transition réussie vers une gestion de meilleure qualité au sein de la fonction publique.

Introduction

4.5 Le gouvernement s'est lancé dans une initiative de taille — Fonction publique 2000 (FP 2000) — en vue de changer sa façon de gérer. Ses principaux objectifs sont d'améliorer le service aux Canadiens et aux Canadiennes grâce à une meilleure gestion des personnes, à l'habilitation et à l'innovation ainsi qu'à l'obligation de rendre compte des résultats. Ces réformes de grande envergure, qui touchent tous les aspects des activités gouvernementales, visent à conférer le plus de pouvoirs possible aux employés et aux gestionnaires de première ligne et à réduire au minimum les règles et les règlements prescrits par les organismes centraux.

4.6 Le Bureau du vérificateur général appuie les objectifs et les principes de FP 2000 et estime que le succès de cette réforme est essentiel au relèvement des normes de gestion au sein du gouvernement fédéral. Le gouvernement a le devoir de bien gérer ce changement. Dans son rapport de 1991, le Bureau a annoncé son intention de suivre de près l'évolution de FP 2000 et de soulever en cours de route les questions qu'il fallait régler. Nous voulons ainsi reconnaître l'importance de cette initiative, encourager la discussion et soumettre des propositions susceptibles de contribuer au succès de l'entreprise.

4.7 La présente étude porte sur l'incidence de cette réforme sur le contrôle aux niveaux du Parlement, des ministres, des organismes centraux et des ministères et organismes qui exécutent des programmes.

4.8 La plupart des discussions relatives à FP 2000 portent sur la nécessité de supprimer les contrôles excessifs et tatillons. L'étude cerne également les défis que le gouvernement doit relever pour élaborer le cadre de contrôle et de reddition des comptes nécessaire à la réforme en profondeur de la gestion qu'appelle FP 2000, et détermine certaines des questions importantes auxquelles le gouvernement doit répondre pour assurer une transition sans heurts.

4.9 Pour réaliser l'étude, nous avons retracé les trente dernières années de l'évolution du contrôle au sein du gouvernement et examiné les concepts modernes de contrôle pour de grosses organisations complexes. Nous avons consulté les gestionnaires de la fonction publique dans les régions et dans la Capitale nationale ainsi que les membres du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Nous avons aussi reçu de précieux avis de la part des conseillers retenus pour l'étude.

Le but de la présente étude est d'examiner l'incidence de la réforme sur le contrôle.

La signification du contrôle

4.10 Il n'existe pas de définition unique et uniforme du contrôle pour les organisations. Dans son sens le plus restreint, il veut dire faire en sorte que des processus précis soient suivis. Dans son sens le plus large, il veut dire créer les conditions qui permettent d'atteindre des objectifs.

4.11 Le contrôle est officialisé de diverses façons : notamment par des énoncés de mission, des buts et des objectifs, des politiques et des procédures, des normes et des rapports d'information. Le contrôle est officieux lorsque son influence se fait sentir au plan de l'éthique, des valeurs, de la confiance ou de l'engagement. Le bon équilibre entre les deux formes de contrôle contribue à un contrôle global efficace. La pièce 4.1 fait état de ce que l'on peut obtenir d'un mélange de contrôles officiels et officieux.

4.12 Au gouvernement, le contrôle veut dire avoir une certitude raisonnable que les normes de rendement convenues seront respectées, et ce, dans un milieu de probité, d'optimisation des ressources et de conformité aux autorisations législatives. Le contrôle englobe la gestion du risque au sens où celle–ci aide à concrétiser les

réalisations voulues tout en réduisant les incidents non désirés. Les gestionnaires et les employés de la fonction publique utilisent des systèmes de contrôle efficaces :

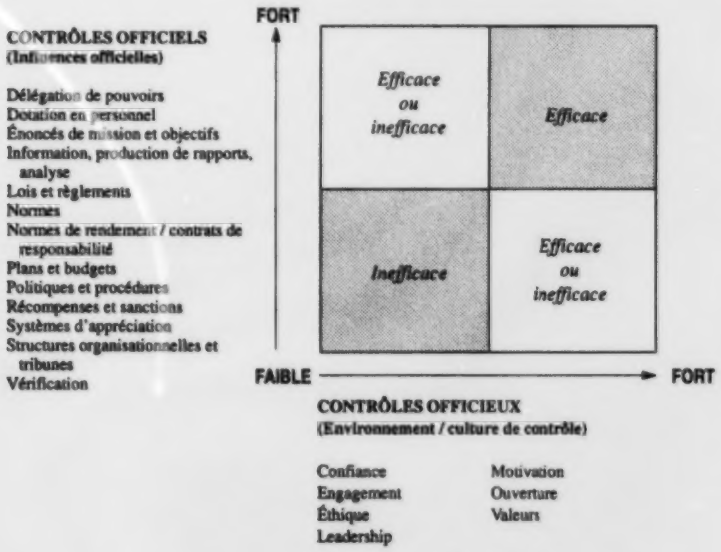
- pour toujours fournir les biens et les services aux niveaux de qualité et de service convenus et être en possession de l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions et pour rendre des comptes;
- pour respecter les lois, les règlements et les codes de déontologie;
- pour prouver de façon crédible leur rendement, et notamment fournir la certitude qu'ils utilisent de façon productive les ressources dont ils ont la responsabilité et qu'ils les protègent.

4.13 Le contrôle est à la fois restreignant et habilitant, ce qui en soi semble paradoxal. Il est restreignant dans le sens où il protège contre des événements non désirés comme le gaspillage, les entorses à la probité ou la non-conformité aux autorisations. Il est habilitant dans le sens où il aide à s'assurer que les objectifs sont atteints et où il précise les limites à l'intérieur desquelles les fonctionnaires peuvent prendre des décisions. En d'autres mots, le contrôle établit le contexte dans lequel on instaure l'habilitation.

4.14 Différents risques et différentes responsabilités de gestion exigeront différents types de contrôle. Par exemple, certains systèmes de contrôle axés sur la sécurité sont assortis d'un ensemble de règles précises, comme les vérifications avant vol d'un aéronef, tandis que le contrôle du gouvernement sur l'atteinte de ses objectifs environnementaux comporte tout un éventail de processus.

Pièce 4.1

La combinaison appropriée de contrôles officiels et officieux donne lieu à un contrôle efficace



Ce modèle semble indiquer que les organisations ont besoin d'une combinaison de contrôles officiels et officieux pour en arriver à un contrôle efficace et que cette combinaison varie d'une organisation à l'autre.

Le cadre de contrôle

4.15 Le Parlement, les ministres, les organismes centraux et les ministères — des administrateurs généraux aux employés de première ligne — font tous partie du cadre de contrôle. Par cadre de contrôle, on entend la combinaison de processus et de ressources qu'il faut gérer pour obtenir les résultats escomptés.

4.16 **Contrôle parlementaire.** Le contrôle qu'exerce le Parlement est l'approbation des plans de dépenses, d'emprunt et de taxation du gouvernement qu'il donne à la lumière de l'information qu'il peut demander au gouvernement de lui fournir et de l'information que ce dernier lui fournit. Le cycle complet du contrôle — du moins en principe — englobe l'approbation, par le Parlement, du Budget des dépenses, dans lequel sont inclus les objectifs de programme et les plans de dépenses du gouvernement, et son examen ultérieur de ce que le gouvernement a effectivement réalisé et dépensé.

4.17 Le Parlement adopte les lois, y compris les lois de crédits, qui

donnent au gouvernement le pouvoir d'agir et qui fixent des restrictions ainsi que certaines attentes vis-à-vis les résultats. L'influence du Parlement se fait aussi sentir dans l'examen critique de ce que le gouvernement au pouvoir se propose de faire, de la façon dont il entend s'y prendre, et de ce qu'il a fait.

4.18 Contrôle de gestion. En principe et en droit, c'est aux ministres que revient l'ultime responsabilité devant la Chambre des communes de la qualité de la gestion de la fonction publique. Ensemble, ils sont responsables des normes selon lesquelles la fonction publique est gérée. Individuellement, chaque ministre doit s'assurer que les pratiques administratives, les contrôles et l'intendance de son ministère et des organismes dont il a la responsabilité respectent ces normes. Dans la pratique, les ministres confient cette responsabilité aux administrateurs généraux.

4.19 Les fonctionnaires, des administrateurs généraux jusqu'aux employés de première ligne des ministères et organismes, ont le pouvoir et le devoir de réaliser les programmes que leur a confiés le Parlement, de se conformer aux diverses lois et autorisations et d'assurer comme il se doit l'intendance des ressources publiques dont ils sont responsables. On s'attend à ce qu'ils administrent et contrôlent efficacement les activités des ministères et des organismes, qu'ils fournissent une certitude qui permette à leurs supérieurs, aux ministres, et aux organismes centraux, de leur demander dûment des comptes.

4.20 En gros, les organismes centraux fixent les limites des activités permissibles. Par exemple, le Conseil du Trésor est autorisé à intervenir dans toutes les questions qui ont trait à l'administration générale, à la gestion financière — y compris le Budget des dépenses — et à la gestion du personnel, notamment les conditions d'emploi. Ces organismes ont traditionnellement exercé leur contrôle des activités du gouvernement surtout en émettant des règlements, des orientations et des lignes directrices, et en autorisant des transactions et des plans de dépenses fondés sur les présentations des ministères.

Incidence de la réforme de la fonction publique sur le contrôle

4.21 FP 2000 appelle d'importants changements dans les fondements traditionnels du contrôle.

Le contrôle établit le contexte dans lequel on instaure l'habilitation.

4.22 Ses propositions relatives à la réforme du système de gestion financière pourraient avoir une incidence considérable sur la façon dont le Parlement approuve les plans de dépenses du gouvernement. Par exemple, l'introduction de crédits pluriannuels nécessiterait un examen cyclique plutôt qu'annuel des plans des ministères. De plus, les propositions prévoient une augmentation des montants devant faire l'objet de crédits distincts, ce qui réduit le nombre global de crédits que le Parlement se voit demander d'approuver. Par exemple, l'augmentation proposée qui porterait les montants affectés aux dépenses en capital de cinq à 250 millions de dollars ferait passer de 24 à trois le nombre de crédits que le Parlement aurait à approuver.

4.23 Grâce à ces changements, le gouvernement disposerait d'une plus grande marge de manoeuvre à l'intérieur de son budget. Cette nouvelle souplesse s'accompagnerait de l'obligation de démontrer les résultats obtenus.

4.24 Les organismes centraux réduisent les directives qu'ils fournissent aux règles de base minimales. Les politiques en matière de finances et d'administration sont simplifiées et moins nombreuses. On délègue plus de pouvoirs de dépenser et d'impartir des marchés. On a réduit de façon significative les exigences relatives aux présentations que les ministères doivent soumettre au Conseil du Trésor pour

obtenir des crédits et l'on a supprimé l'obligation de présenter des rapports inutiles aux organismes centraux. Une question qui se pose est de déterminer quelles mesures de surveillance et quels contrôles essentiels les organismes centraux doivent maintenir.

4.25 De même, on s'attend que les administrations centrales des ministères et organismes réduisent au minimum les règles et les processus centraux et qu'elles délèguent le plus de pouvoirs possible à la base.

Le moment, la nature et l'emplacement des mécanismes de contrôle pourraient changer, mais l'importance et la nécessité du contrôle demeurent les mêmes.

4.26 La mentalité traditionnelle de beaucoup de fonctionnaires, c'était de concevoir des règles et des règlements centraux pour uniformiser les mesures administratives dans l'ensemble des activités gouvernementales. Les réformes en cours devraient changer cette mentalité et permettre aux gestionnaires et aux employés de première ligne qui se trouvent en contact avec le public et qui oeuvrent dans les opérations de jouir d'une plus grande latitude pour intervenir dans les situations locales. Les fonctionnaires de la base se verront donc confier beaucoup plus de pouvoirs, ce qui repoussera les limites à l'intérieur desquelles ils peuvent décider de la meilleure façon de faire le travail.

4.27 On doit réduire les règles et les processus des organismes centraux et des ministères et les remplacer par une obligation de rendre compte axée davantage sur les résultats obtenus que sur le simple respect des processus. Les fonctionnaires, de la base jusqu'aux sous–ministres, doivent être plus clairement responsables de leur rendement en ce qui touche la gestion des ressources publiques — pour fournir ainsi aux ministres une base plus solide sur laquelle ils pourront se fonder pour rendre des comptes à la Chambre des communes.

4.28 Toutefois, les pouvoirs accrus qui sont délégués à la base s'accompagnent aussi de responsabilités en matière de contrôle. Les gestionnaires et les employés de première ligne auront désormais à assurer un meilleur contrôle des opérations et des ressources qui leur sont confiées. La conception et la portée des mesures de contrôle devront être adaptées aux risques particuliers à chaque circonstance. Il faudra tout de même que l'on continue de gérer l'argent des contribuables avec probité et diligence et de fournir un service de grande qualité.

4.29 Le moment, la nature et l'emplacement des mécanismes de contrôle pourraient changer, mais l'importance et la nécessité du contrôle demeurent les mêmes. En outre, le contrôle doit faire partie intégrante des opérations plutôt que venir après coup, et il doit s'insérer dans le processus de reddition des comptes plutôt qu'être un ajout administratif.

Les défis liés à la mise en oeuvre des réformes

Le changement doit être géré avec prudence

4.30 Fonction publique 2000 est une initiative ambitieuse. Cette démarche implique des changements non seulement des politiques, des systèmes et des contrôles, mais aussi des valeurs et des attitudes. Elle met l'accent sur la nécessité d'éliminer les contrôles inutiles et de déléguer des pouvoirs aux niveaux inférieurs. Toutefois, la délégation de pouvoirs et l'habilitation des gestionnaires et des employés de première ligne doivent s'accompagner de l'élaboration de mesures de rendement pertinentes en vue de la prise de décisions et du respect de l'obligation de rendre compte. Autrement, une telle mesure signifierait une perte de contrôle sur les opérations du gouvernement.

4.31 Chaque année, nos vérifications continuent à signaler des pertes de contrôle. Bon nombre de ces pertes indiquent qu'il faut assumer une part plus importante de responsabilité à l'égard du contrôle. Par exemple, dans le rapport de cette année, nous formu-

lons des observations sur les sujets suivants :

- l'application non uniforme des contrôles et l'absence de reddition des comptes à l'égard de paiements versés à des fonctionnaires (chapitre 7);
- les failles dans l'information fournie au Parlement au sujet du coût des garanties d'emprunts consenties par le Canada (chapitre 13);
- l'absence de toute intervention en vue d'éliminer les échappatoires fiscales que nous avons signalées il y a des années et qui donnent lieu à des pertes substantielles en recettes fiscales chaque année (chapitre 2);
- l'insuffisance des contrôles exercés sur les exigences d'admissibilité aux prestations du Régime de pensions du Canada, qui donne lieu annuellement à des paiements en trop d'au moins 65 millions de dollars (chapitre 2).

4.32 À moins que la transition ne soit gérée judicieusement, on peut s'attendre à une augmentation des lacunes au plan du contrôle. Aussi, le gouvernement fait face à un défi de taille, car il doit créer de nouveaux processus de contrôle pour jeter des fondements solides au maintien du contrôle parlementaire tout en guidant les fonctionnaires à qui l'on demande d'innover, de prendre plus de risques et d'être plus responsables. Et cela avec les ressources existantes.

4.33 Fait inquiétant, aucune orientation précise n'a été donnée sur la façon de gérer le passage d'une fonction publique caractérisée par des contrôles excessifs à une fonction publique investie d'une plus grande obligation de rendre compte.

4.34 De plus, les trente dernières années ont été le théâtre de plusieurs projets visant à introduire des contrôles de gestion fondés sur l'établissement de buts et d'objectifs et sur la mesure et le compte rendu des résultats. Ces projets n'ont pas donné tous les fruits escomptés. Et jusqu'à maintenant, on n'a donné que peu de précisions sur la façon dont les nouvelles initiatives vont éviter les difficultés qu'on a connues dans le passé au moment de mettre en oeuvre des mesures de l'obligation de rendre compte fondées sur les résultats.

Le gouvernement doit corriger la perception négative que l'on a du contrôle

4.35 Pour beaucoup de fonctionnaires de l'administration publique, les contrôles ont une connotation négative. Ils les voient seulement comme la myriade de règles et de règlements imposés par les niveaux supérieurs qui les empêchent de faire leur travail efficacement. Au fil des ans, les organismes centraux ou les administrations centrales des ministères ont souvent réagi à des incidents qui auraient pu embarrasser le gouvernement par des exigences détaillées et restrictives susceptibles d'empêcher ces incidents de se reproduire.

4.36 Toutefois, à la longue, un régime administratif coûteux et axé sur les règles obligeait les fonctionnaires à alimenter le système, ce qui inhibait la créativité et l'esprit d'innovation dont ils auraient pu faire preuve dans l'exercice de leurs fonctions. Souvent, on appliquait les règles plutôt que de saisir des occasions de fournir au public un meilleur service ou de faire le travail de façon plus efficace.

4.37 À notre avis, dans les cas où les coûts liés à ces contrôles — qu'il s'agisse d'argent ou d'incidence négative sur les opérations — en dépassaient les avantages possibles, le problème ne tenait pas tant au concept de contrôle qu'à l'exercice inadéquat de ce contrôle.

4.38 Il est important qu'il y ait une vision commune de la nature, de l'objet et de l'importance du contrôle dans un nouveau contexte.

Il est important qu'il y ait une vision commune de la nature, de l'objet et de l'importance du contrôle dans un nouveau contexte.

Il faut répondre aux questions des parlementaires

4.39 Au cours de la dernière année, les comités permanents, tant du Sénat que de la Chambre des communes, ont tenu des réunions sur des questions reliées à FP 2000, au cours desquelles les députés ont soulevé de nombreuses questions au sujet de la mise en oeuvre de cette initiative. Elles sont résumées à la pièce 4.2. Les deux principales questions étaient les suivantes :

- Comme le gouvernement élimine les contrôles inutiles, qu'est–ce qui nous assure qu'il y aura des mesures pour protéger le contrôle du Parlement et faire en sorte que se fasse la reddition des comptes?
- Comment aidera–t–on les fonctionnaires à atteindre des normes élevées de service au public, tout en tenant compte de la probité, de l'optimisation des ressources et de la conformité aux autorisations législatives?

4.40 Le Parlement doit comprendre et approuver les changements apportés au cadre de travail et les assurances fournies par le gouvernement à son égard, et il doit aussi être convaincu que son contrôle ne s'érodera pas.

Les études que mène actuellement le gouvernement pourraient avoir des répercussions sur le contrôle

4.41 Pendant notre examen, le gouvernement a annoncé la tenue de deux études de ses opérations. Une des études porte sur l'efficience de cinq organismes centraux. L'autre est conçue pour simplifier la structure du gouvernement, c'est–à–dire réduire le nombre de ministères et d'organismes.

4.42 Ces études pourraient donner lieu à un important regroupement des opérations gouvernementales et à une transformation du rôle des organismes centraux qui entraîneraient d'autres réaménagements de l'effectif et de nouvelles mesures d'économie et d'efficience. La nécessité d'une fonction publique habilitée en serait d'autant plus grande. Mais cela voudrait dire un défi encore plus grand pour les fonctionnaires qui devraient procéder à la mise en oeuvre des réformes dans un contexte de restrictions fiscales encore plus importantes – tout en gardant le contrôle de la situation.

Intervention gouvernementale requise

4.43 La nature même et la base du contrôle dans la fonction publique

Pièce 4.2

Ce que les parlementaires ont dit

En mai 1992, le Comité permanent des comptes publics s'est interrogé sur la façon de concilier pratiques de gestion innovatrices et contrôle parlementaire et sur les progrès réalisés par Fonction publique 2000 en tant que moyen d'améliorer le rendement de la fonction publique. Dans une série de rencontres sur FP 2000 qui se sont terminées le même mois, le Comité permanent des finances nationales du Sénat a aussi exprimé des inquiétudes au sujet du contrôle et de l'orientation fournie aux gestionnaires.

FP 2000 et le contrôle parlementaire. Soulignant qu'il s'agissait de concilier obligation de rendre compte, contrôles parlementaires et innovation, le président du CCP a ainsi résumé les principales questions :

> «Cette réforme de la Fonction publique est importante et même souhaitable. Le temps est venu de stimuler une Fonction publique démoralisée et subissant la contrainte d'une série de règlements astreignants qui limitent aussi les innovations.
>
> Cette réforme devrait donc permettre aux fonctionnaires d'améliorer et d'accroître leurs services en apportant des changements novateurs et créatifs. Dans un régime de contraintes budgétaires comme celui qui règne depuis quelque temps, c'est peut–être là le seul moyen qu'auront les gouvernements s'ils veulent maintenir intacts les services offerts aux Canadiens et aux Canadiennes.
>
> Il y a un problème. Fonction publique 2000 ne prévoit pas de mécanismes qui permettront aux fonctionnaires de rendre compte et n'indique pas comment le Parlement et les députés contrôleront, au nom des Canadiens et des Canadiennes, les idées innovatrices des fonctionnaires. En fait, un régime efficace obligeant à rendre compte ainsi que les contrôles parlementaires sont demeurés les chaînons manquants dans Fonction publique 2000.»

FP 2000 et la fonction publique. Les inquiétudes formulées par les deux comités du Parlement incluaient les questions suivantes au sujet du processus d'habilitation :

- S'il y a moins de règles, qui décide si l'intervention d'un fonctionnaire donne de bons ou de mauvais résultats plutôt que de décider s'il a suivi les règles?
- Dans quelle mesure les fonctionnaires tiennent–ils à ce que FP 2000 fonctionne? Comment sauront–ils quelle est la limite à ne pas dépasser lorsqu'ils appliquent des solutions novatrices?
- Quels comptes les sous–ministres ont–ils à rendre pour ce qui est de l'atteinte des objectifs de FP 2000 et est–ce que ce projet produit la différence escomptée? Le gouvernement possède–t–il un plan pour mesurer l'incidence des efforts déployés?
- Est–ce que les projets pilotes d'habilitation où les participants apprennent les meilleures pratiques sont préférables à un changement de mentalité profonde? Comment le processus de changement varierait–il d'un ministère à l'autre?
- Le processus de mise en oeuvre de FP 2000 est–il valable?

changent. Personne ne sait tout à fait comment ce changement devrait prendre forme. Abandonner la prise de décisions à des subordonnés peut être difficile pour bon nombre, compte tenu de l'histoire de la gestion dans la fonction publique, et apprendre au gestionnaire à accepter le risque ne peut se faire du jour au lendemain. Une gestion concertée et cohérente du changement s'impose.

4.44 Le gouvernement prend d'importantes mesures pour procéder à la réforme : le perfectionnement des ressources humaines, l'introduction de programmes de gestion partagée entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les dirigeants des ministères et organismes, la délégation de pouvoirs administratifs, l'introduction de nouveaux budgets de fonctionnement pour les ministères, et l'élaboration d'énoncés de mission et de normes de service au public que l'on peut utiliser pour rendre les ministères et organismes comptables des résultats. Le gouvernement a aussi commencé à examiner les répercussions que cette réforme aura sur le cadre de contrôle. Et l'on élabore une nouvelle orientation dans les domaines de la gestion financière, de l'information de gestion et de l'impartition des marchés.

4.45 À l'automne de 1991, on a formé un comité de sous–ministres adjoints des organismes centraux et des ministères responsables, chargé d'examiner la façon de modifier le cadre de contrôle de manière à ce qu'il appuie les objectifs de FP 2000. À une réunion du Comité des comptes publics (CCP) en mai 1992, le Secrétaire du Conseil du Trésor a déclaré que le comité des sous–ministres adjoints examinerait les répercussions de la réforme sur le contrôle parlementaire, le concept des examens cycliques, la forme et le contenu du Budget des dépenses et d'autres documents d'information destinés au Parlement, la signification et la nature du contrôle ainsi que l'élaboration de normes de services.

4.46 Le Secrétaire a ajouté qu'il espérait être en mesure de revenir devant le Comité des comptes publics à l'automne de 1992 avec des idées concrètes. Cet engagement est encourageant.

Le processus de changement devrait être soigneusement géré

4.47 Étant donné que le gouvernement met sa réforme de l'avant, il devrait, à notre avis, prendre un certain nombre de mesures pour assurer une transition sûre. Elles sont énumérées ci–après. Les gestionnaires rencontrés ont aussi formulé des points de vue utiles sur les questions et sur ce qui doit être fait. Certaines de leurs observations particulières se trouvent à la pièce 4.3.

4.48 Il faut prêter attention au processus de changement, notamment aux aspects suivants :

- confirmer qui est responsable et comptable de l'ensemble du processus;
- élaborer un plan qui comporterait des objectifs et des échéanciers;
- déterminer les contrôles essentiels dans la gestion, dans le nouveau contexte;
- définir quels devraient être les mécanismes de contrôle à chacun des divers paliers de l'administration;
- faire participer à l'établissement des contrôles les fonctionnaires, les organismes centraux et les autres organismes qui seront tenus de respecter les nouvelles normes;
- établir des mécanismes permettant de surveiller les progrès de la dévolution;
- faire régulièrement rapport des résultats aux parties intéressées.

4.49 Il est important que le gouvernement informe pleinement les parlementaires des répercussions considérables que la réforme pourrait

avoir sur l'actuel cadre de contrôle du Parlement. Il faudra aussi leur fournir la certitude que ce cadre respectera les principes du contrôle parlementaire tout en encourageant les fonctionnaires à se montrer plus efficaces et plus efficients en innovant.

Pièce 4.3

Ce que les gestionnaires ont dit

Au sujet de contrôle

Lorsque le Parlement autorise les dépenses, sa fonction la plus importante semblerait de déterminer ce qui doit être accompli au moyen du financement. Si les députés veulent être habilités, ils devraient recevoir des rapports sur les réalisations et non seulement des informations rajustées tous les ans sur les intrants. Et si le processus n'est qu'une formalité, pourquoi s'en embarrasser?

Il n'y a rien à redire au sujet du contrôle comme tel, mais on en a plutôt contre le nombre de contrôles.

Le contrôle est perçu comme une fonction «inhibitive» plutôt que «dynamique». Il faudrait faire ressortir l'aspect positif du contrôle, qui favorise les réalisations.

La délégation de pouvoirs laisse filtrer des messages contradictoires. Elle octroie une liberté d'action pour la reprendre ensuite. Soudainement, il y a plus de restrictions du genre : «Ne vous déplacez pas ou ne descendez pas dans les hôtels qui se trouvent dans les pages vertes de l'annuaire.»

FP 2000 ne précise pas les responsabilités des administrations centrales et des bureaux régionaux ni qui est comptable de quoi. On a encore tendance à ne pas confier de pouvoirs décisionnels aux régions.

L'habilitation donne naissance à un contrôle puisque les employés deviennent responsables.

Au sujet de l'obligation de rendre compte

Il doit y avoir des contrôles, mais l'obligation de rendre compte est floue. On ne peut pas parler de contrôle sans parler de ce principe. Pourtant, l'obligation de rendre des comptes a été considérée comme un exercice distinct et s'est limitée au respect de règles. Avec FP 2000, il faut combiner les deux.

FP 2000 ne dit rien au sujet des erreurs. Que fait–on de quelqu'un qui fait quelque chose qui ne va pas? Il faut indiquer ce qui constitue une erreur aux yeux des ministres, des cadres supérieurs et des organismes centraux et ce qui arrivera lorsque des erreurs seront commises.

Il est de plus en plus difficile d'obtenir des résultats lorsque les responsabilités et l'obligation de rendre compte sont partagées. Il faudra trouver une solution à ce problème étant donné que des actions comme le Plan vert donnent une importance croissante à cette question.

Si l'on veut être juste envers le rapport responsabilité–obligation de rendre compte, il faut informer non seulement les gestionnaires, mais aussi les médias et les députés pour que les gestionnaires se sentent plus à l'aise d'assumer de nouvelles responsabilités. Ceux–ci ne possèdent pas les outils nécessaires et certains sont inquiets à l'idée d'assumer plus de responsabilités et d'obligation de rendre compte.

Nous donnons aux niveaux supérieurs de quoi se mettre sous la dent, mais ils ne nous donnent rien en retour. Les gens devraient faire en sorte que le contrôle et l'obligation de rendre compte soient interactifs.

Au sujet des risques

La délégation des pouvoirs des organismes centraux aux ministères exerce des pressions sur les administrations centrales. Elles ont peur de faire des gaffes, alors elles créent de nouvelles règles. Il faut aussi laisser les gestionnaires fonctionnels faire des erreurs.

L'habilitation repose sur la confiance. Il faut laisser de la place pour le risque. Il faut accepter que les employés prennent des risques et les appuyer.

Il faut travailler à la gestion du risque. Il faut qu'il y ait des ressources de formation pour donner suite à toutes les belles paroles.

Au sujet du régime de récompenses

Les normes qui portent sur les réalisations ne sont pas celles à l'égard desquelles nous sommes jugés. C'est ce qui fait que nous n'avons pas inclus les avantages à long terme dans nos présentations. Nous les avons seulement formulées pour qu'elles soient acceptées. Par conséquent, elles ne sont pas vraiment remises en question : on ne trouve que peu de choses à en redire.

L'ensemble du régime de contrôle est décousu puisque les ressources ne sont pas liées au rendement. Et le régime de récompenses prévoit seulement que les gestionnaires qui ont déjà comprimé les budgets les comprimeront davantage.

4.50 À notre avis, les rôles des organismes centraux au sein d'une gestion renouvelée devraient être mieux définis et communiqués. En outre, les organismes centraux doivent décider ensemble de leurs rôles et responsabilités respectifs en matière de contrôle et d'obligation de rendre compte. Il est essentiel de déterminer la nature et l'ampleur de leurs rôles de surveillance, d'application des règles, de prestation de conseils et d'orientation, et d'en faire part aux ministères et aux organismes ainsi qu'au Parlement.

4.51 Il faudra qu'un leadership visible, fort et engagé soit maintenu tout au long de la transformation.

Il faut élargir le concept du contrôle

4.52 Dans une fonction publique habilitée, on mettra davantage l'accent sur les résultats que sur les processus prescrits. Il faut élargir le concept de contrôle au sein du gouvernement de manière qu'on cesse de l'associer à restriction et à prescription pour le rapprocher de l'idée de réalisation et de protection contre des incidents malvenus.

4.53 Il est aussi important que les gestionnaires et leurs effectifs soient sensibilisés à l'importance du contrôle et aux pratiques modernes de contrôle de gestion. Lorsque le contrôle se conjugue avec une gestion contemporaine, une bonne administration et une interprétation intelligente, il mène à des opérations efficientes et efficaces.

4.54 Par exemple, les techniques de contrôle par auto–évaluation gagnent en popularité dans le secteur privé. Elles incitent les gestionnaires et leurs effectifs, grâce à des ateliers et à d'autres tribunes, à examiner régulièrement les objectifs de leur organisation ainsi que la pertinence des contrôles. On croit que cette pratique se double de plusieurs avantages, dont une meilleure compréhension des activités de l'organisation et des contrôles clés, qu'elle donne lieu à une plus grande acceptation de la valeur et de

l'importance du contrôle et qu'elle facilite le règlement des problèmes. Le recours à ces techniques au sein de la fonction publique fédérale devrait se traduire par les mêmes avantages.

Il faut des règles fondamentales qui constituent les limites décisionnelles des fonctionnaires

4.55 Un élément essentiel du contrôle dans un milieu où les gestionnaires sont habilités réside dans un ensemble de règles fondamentales. Ces règles sont le miroir des croyances, des valeurs, des principes de gestion et du code de déontologie de l'organisation et, d'après une analyse du risque, elles fixent les limites à l'intérieur desquelles les employés peuvent prendre des décisions.

4.56 Les règles fondamentales servent à deux fins. Elles réduisent au minimum le risque pour l'organisation et encouragent les employés à prendre des risques raisonnables et à innover en leur donnant une plus grande certitude au sujet de ce qu'ils peuvent faire.

4.57 Les règles sont peu nombreuses, mais fermes, et les transgresser signifie encourir des sanctions. «Ne faites rien d'illégal» est un exemple de règle fondamentale qui existe dans toute organisation. La pièce 4.4 fait état des règles fondamentales en cours dans une grande organisation du secteur privé. Ces règles reposent sur les valeurs fondamentales de la société : le respect de la personne, la prestation d'un excellent service à la clientèle et l'excellence dans le travail. Elles tiennent aussi compte des risques que l'entreprise veut éviter dans le cours de ses activités.

4.58 Le gouvernement fédéral n'est pas doté d'un tel ensemble de règles. Nous estimons qu'elles constituent un élément essentiel de l'habilitation. Les fonctionnaires doivent pouvoir concilier les règles qui respectent le contrôle parlementaire et les mesures innovatrices qui, à leur avis, produiront les meilleurs résultats. Et les députés doivent également avoir la certitude que les principes du contrôle parlementaire sont respectés.

4.59 Tous les niveaux de gestion, avec l'avis des ministres et des autres députés, devraient participer à l'élaboration de ces règles que les gestionnaires et leurs effectifs doivent comprendre et accepter. La pièce 4.5 fournit des exemples de ce à quoi pourraient ressembler des règles fondamentales au gouvernement.

Pièce 4.4

Un exemple de règles fondamentales appliquées à la gestion du risque dans une entreprise canadienne

	Principes fondamentaux	Régler les désaccords
	Règles	
Éthique	Ne rien faire d'illégal ou de contraire à l'éthique – Suivez les règles de conduite dans les affaires	Lorsqu'un désaccord mène à une impasse, il revient à la partie dissidente de décider si elle veut poursuivre le processus entamé.
Contrôles	L'évaluation des risques doit être documentée.	
	Respectez la structure officielle pour : – les signatures autorisées; – la tarification, les réductions et les pourcentages; – le personnel et la rémunération; – l'embauche; – le recrutement et l'emploi de consultants.	● La partie qui propose de modifier une directive doit informer les services IBM touchés pour qu'ils puissent donner leur avis.
	Tenez-vous-en aux règles comptables généralement admises.	● Lorsqu'il y a désaccord entre les services et pour autant qu'aucun principe fondamental ne soit en jeu, il revient à la partie dissidente de décider de la suite des événements.
	Gardez le contrôle sur : – les processus commerciaux et assurez-vous que les changements s'y intègrent; – les éléments d'actif, les revenus et les obligations fiscales.	● La partie qui propose de modifier un principe fondamental ne peut appliquer sa modification sans l'approbation des responsables du principe visé.
	N'écrivez vos offres contractuelles qu'avec l'aide du contentieux ou des offres commerciales.	
	Ne créez aucun précédent substantiel – rien qui obligerait IBM à prendre une décision analogue à la vôtre et en dehors de votre champ de compétence.	Demandez-vous... Cela est-il équitable pour le client? Cela est-il équitable pour IBM? Cela est-il conforme à l'éthique? Cela est-il conforme à nos principes fondamentaux?
	Suivez les processus établis pour : – divulguer et recevoir des informations confidentielles; – divulguer de l'information sur un produit non annoncé ou transmettre des renseignements techniques; – acquérir du matériel non IBM pour la revente ou la location; – acquérir du logiciel non IBM.	
Politiques de l'entreprise	Ne faites aucune contribution politique. Soyez juste envers les clients, les fournisseurs et les partenaires commerciaux. Demandez la collaboration des relations avec l'industrie pour vos contacts avec les concurrents (autres que dans les situations commerciales ordinaires). Ne nuisez pas à l'environnement. Conformez-vous aux normes d'IBM en matière de conception.	Rappelez-vous... «Faites-en votre affaire!» ● Pour toute question sur la gestion des risques, communiquez avec les offres commerciales ou avec l'évaluation du contrôle.

Reproduit grâce à la courtoisie de IBM Canada Ltée

Il faut élargir le concept de contrôle au sein du gouvernement de manière qu'on cesse de l'associer à restriction et à prescription pour le rapprocher de l'idée de réalisation et de protection contre des incidents malvenus.

Les fonctionnaires doivent acquérir des compétences en gestion du risque, qui leur permettront de prendre des décisions et d'accepter le risque tout en le maintenant en deçà des limites acceptées

4.60 Gérer le risque, c'est connaître les possibilités de subir un tort ou une perte et en comprendre la gravité probable, et prendre des décisions qui tiennent compte de ce risque tout en le maintenant dans les limites acceptées. Gérer le risque suppose un processus officiel d'évaluation, de mesure et de contrôle du risque. Au fur et à mesure que les fonctionnaires commencent à assumer plus de risques, il faut leur indiquer clairement les zones de tolérance. La gestion du risque exige de la confiance, à tous les niveaux de la fonction publique, de la compétence, et de la tolérance lorsque l'apprentissage s'accompagne d'écueils. Les ministres et les autres députés devront également faire preuve de patience.

4.61 Les fonctionnaires ont besoin de méthodes simples, mais éprouvées, pour déceler les risques acceptables grâce à une évaluation méthodique des conséquences et des probabilités. Ils ont besoin de structures et de processus bien compris pour pouvoir prendre des mesures extraordinaires, mais autorisées. À notre avis, la gestion du risque est un élément clé du remaniement du cadre de contrôle et de responsabilité gouvernemental. Elle devrait constituer une priorité en ce qui a trait au perfectionnement des employés.

L'obligation de rendre compte des résultats, des employés de première ligne jusqu'au Parlement, doit être juste et visible

4.62 La reddition de comptes, c'est-à-dire l'obligation de répondre de la façon dont on s'est acquitté de ses responsabilités, est fondamentale dans un gouvernement démocratique. Cette obligation fait partie intégrante d'un cadre de contrôle efficace. Dans l'habilitation, la difficulté n'est pas tant le fait de déléguer des pouvoirs et l'autorisation de dépenser que le fait de s'entendre sur les questions dont les fonctionnaires doivent rendre compte et sur les personnes à qui ils doivent le faire. Il est donc important que le processus de reddition des comptes en vigueur soit bien compris.

4.63 Un tel processus doit comporter les éléments suivants :

- des objectifs et des normes de service clairs et visibles à la lumière desquels le rendement de l'organisation peut être mesuré;
- des indicateurs adéquats du rendement pour évaluer les résultats atteints, mettant l'accent sur l'utilité plutôt que sur la précision de la mesure;
- des systèmes d'information fiables et accessibles qui appuient la prise de décisions et la mesure des résultats;
- des rapports faciles à comprendre et publiés en temps opportun qui porteraient sur les résultats, sur la qualité des systèmes de contrôle permettant d'atteindre les objectifs du programme, et sur la conformité aux autorisations législatives et aux règles fondamentales.

Pièce 4.5

Quelques exemples de règles fondamentales pour la fonction publique fédérale

Voici des exemples de quelques règles fermes. Cette liste n'est pas exhaustive.

- Ne rien faire d'illégal. Respecter l'esprit et la lettre de la loi et des règlements.
- Agir dans le cadre des pouvoirs délégués.
- Agir de manière à être politiquement neutre.
- Agir de manière impartiale, honnête et équitable.
- Ne pas gaspiller les fonds publics.
- Protéger les biens.
- Respecter les valeurs fondamentales de l'organisation.
- Rendre les normes de service visibles.
- Réaliser le potentiel de production de toutes les ressources placées sous son contrôle, particulièrement les personnes.
- Ne pas prendre de décisions qui engagent d'importantes ressources publiques sans avoir obtenu l'autorisation appropriée.
- Donner les raisons pour lesquelles les risques ont été acceptés.
- Rendre compte des responsabilités assumées et de l'atteinte du rendement convenu.
- Obtenir l'autorisation s'il faut se soustraire à une règle fondamentale.

4.64 Ces processus de reddition des comptes constituent un fondement précis pour les rapports du gouvernement dans lesquels les parlementaires puiseraient de l'information fiable.

4.65 Le chapitre 6, qui traite de l'information destinée au Parlement, propose un ensemble de principes et un nouveau cadre pour l'information que les ministères communiquent au Parlement. On y évalue les rapports actuels à la lumière de ces principes et on y recommande certaines améliorations.

Une information de qualité : la pierre angulaire du contrôle

4.66 Les fonctionnaires à tous les niveaux doivent pouvoir obtenir et compter sur une information de qualité pour se conformer aux normes de service convenues et rendre des comptes. L'exécution réussie des programmes et la possibilité d'en tenir des individus responsables dépendent de la qualité de l'information disponible. Par conséquent, les gestionnaires ont la responsabilité de gérer l'information et la technologie de manière à produire l'information nécessaire. Cela veut dire qu'ils :

- savent quelle information est nécessaire et accessible;
- ont établi des normes sur la qualité de l'information;
- sont capables de déterminer, d'évaluer et de gérer leurs ressources d'information.

4.67 Les progrès rapides de l'informatique, notamment l'établissement de réseaux de systèmes, la saisie et l'extraction de données en direct, donnent plus de possibilités aux fonctionnaires de première ligne d'obtenir directement l'information dont ils ont besoin pour gérer. Ces progrès peuvent également donner lieu à des changements importants de la culture organisationnelle et de la façon de travailler. Ces changements techniques et les changements des structures organisationnelles signifient aussi que les processus de contrôle changeront.

La vérification interne et l'évaluation de programme peuvent jouer un rôle clé

4.68 Tant la vérification interne que l'évaluation de programme constituent un volet important du processus d'évaluation de l'efficacité du contrôle. Ces deux fonctions font l'objet des vérifications de portée générale qui devraient figurer dans le rapport annuel de 1993.

4.69 Dans une fonction publique habilitée, il est probable que le travail effectué dans ces deux secteurs changera de nature et d'orientation. Par exemple, le Bureau a récemment publié une enquête sur les pratiques de vérification interne dans une quarantaine d'entreprises du secteur privé et de ministères gouvernementaux. Dans les organisations où la philosophie de gestion a changé, on est passé d'une vérification où le vérificateur, sorte de «détective», décèle les erreurs après coup à une vérification dynamique et préventive. On insiste davantage sur le recours à la technologie, sur une participation plus précoce des vérificateurs dès les premières étapes de la conception et de la mise en oeuvre des systèmes et programmes ainsi que sur l'analyse du risque.

Il faut le bon régime de récompenses

4.70 Des régimes de récompenses efficaces sont essentiels pour que les changements souhaités soient apportés dans une fonction publique habilitée et que les niveaux de service convenus soient atteints. Ces régimes doivent inciter les fonctionnaires à accroître les normes de service, à protéger le contrôle parlementaire et à faire des rapports justes sur leur rendement.

4.71 Quand les récompenses doivent être fondées sur les résultats déclarés plutôt que sur le respect du processus, de nouveaux problèmes se posent. Par exemple, comment les

Dans l'habilitation, la difficulté n'est pas tant le fait de déléguer des pouvoirs et l'autorisation de dépenser que le fait de s'entendre sur les questions dont les fonctionnaires doivent rendre compte et sur les personnes à qui ils doivent le faire.

fonctionnaires sont–ils incités à rendre compte de leurs résultats honnêtement et équitablement, et quelles mesures prend-on pour éviter que le rendement ne soit surévalué? Quelles normes de reddition des comptes le gouvernement devrait-il proposer? Et comment faire participer les fonctionnaires à l'établissement des normes de rendement et de reddition des comptes?

Tirer des leçons des projets pilotes et des autres expériences et les appliquer

4.72 La durée, la qualité et la nature du processus de changement varieront d'une organisation à l'autre. Dans un environnement où l'on modifie radicalement les systèmes de contrôle et où les individus sont habilités comme ils ne l'ont jamais été auparavant, il importe de suivre de près et d'évaluer rapidement les résultats du processus de changement.

4.73 Si l'on procède à la mise en oeuvre progressive des changements grâce à des projets pilotes et à d'autres expériences, on réduit les risques au minimum. Cette approche signifie qu'il faut choisir les unités organisationnelles les plus prometteuses pour procéder à la mise en oeuvre des changements et les inciter à prendre des risques jusqu'aux limites approuvées, tout en les contrôlant. Les leçons tirées de ces expériences servent ensuite aux autres — y compris la façon de composer avec les résultats non désirés.

4.74 Dans les ministères et organismes, on introduit de plus en plus les principes de la gestion moderne. Parmi les caractéristiques communes aux ministères et organismes, notons les énoncés de mission, les valeurs et les objectifs stratégiques, associés au leadership, à la liberté qu'ont les gestionnaires de prendre des décisions et à l'apprentissage nécessaire pour obtenir les résultats escomptés. La pièce 4.6 donne un exemple de ce genre d'organisme, le Service correctionnel du Canada.

Pièce 4.6

Toutes les pièces du puzzle – Le Service correctionnel du Canada – En 1988, le Service correctionnel du Canada a entrepris, dans toute l'organisation, des démarches en vue de définir ses objectifs. Sous la direction du commissaire, les gestionnaires ont rédigé un énoncé de mission qui fixe l'orientation future et les limites de ce qui devait être réalisé. Le commissaire a mis le ministre au courant du processus d'établissement des orientations et obtenu l'appui de ce dernier. Chacun des ministres successifs a aussi donné son appui.

Pour appuyer sa mission, le Service a adopté cinq valeurs fondamentales, un ensemble de principes directeurs ainsi que des objectifs d'ensemble précis. Grâce au leadership soutenu du commissaire et de la direction, les gestionnaires ont commencé à intégrer ces valeurs fondamentales dans leur travail et à les promouvoir auprès des employés de première ligne.

Les pouvoirs décisionnels ont été de plus en plus délégués. Les gestionnaires reconnaissaient ainsi que la qualité des décisions prises à Ottawa n'était pas plus élevée que celle des décisions prises par les gestionnaires de première ligne. On s'attendait à ce que les gens produisent à condition d'obtenir le soutien qui leur permettait d'en arriver à l'auto-contrôle. Le Service a donc introduit des contrats de responsabilité de la gestion, des normes et des mesures de rendement, des procédures d'auto-évaluation, assuré une formation plus poussée aux employés et mis à la disposition des gestionnaires des systèmes d'information pour mesurer rendement et dépenses afin qu'ils puissent comparer ces données avec les objectifs visés et avec les données des autres unités organisationnelles.

Le Service estime :

- qu'il exerce un contrôle général plus rigoureux, que le moral des gestionnaires est meilleur et que les relations entre le Service et les organismes centraux sont plus saines;
- qu'il a amélioré la prestation des programmes en adoptant de nouvelles façons de faire, comme la gestion par unité, qui prévoient l'intégration des fonctions opérationnelles clés, y compris la sécurité, la gestion de cas, la santé et la sécurité, les programmes de réadaptation et l'utilisation des ressources;
- qu'il a donné plus d'importance à l'évaluation des risques qu'ont présentés les détenus à leur entrée dans un établissement de manière à pouvoir réduire sans danger les coûts de l'incarcération et la durée de la réadaptation;
- qu'il est mieux en mesure de composer avec des niveaux de gestion et des budgets réduits.

En 1992, le commissaire décrit le Service comme un organisme fondé sur les valeurs, mais axé sur les résultats. Le Service reconnaît aussi que la transition n'est pas terminée. En particulier, les objectifs stratégiques devront être réévalués, les normes et les mesures du rendement devront être améliorées et l'accessibilité à l'information d'ensemble devra être accrue.

Conclusion

4.75 Il faudra un leadership soutenu à tous les niveaux du gouvernement pour pouvoir mener à bien la transformation de la gestion au sein de la fonction publique. Le gouvernement doit montrer au Parlement qu'il réussit à transformer la gestion de la fonction publique à un rythme satisfaisant et qu'il règle d'importantes questions liées au contrôle et à l'obligation de rendre compte.

4.76 Pour y parvenir, il y a un certain nombre de mesures fondamentales que le gouvernement doit prendre d'urgence s'il veut assurer un passage sans encombre à une fonction publique habilitée.

- Définir les responsabilités générales à l'égard de la mise en place du cadre de contrôle, qui répondra aux besoins d'une fonction publique habilitée, et établir un plan d'action assorti d'objectifs et d'échéanciers, qui précisera qui est responsable et comptable du maintien du contrôle.

- Délimiter et clarifier les rôles des organismes centraux dans le cadre de contrôle.

- Enseigner aux gestionnaires les techniques de gestion contemporaines et le concept de contrôle élargi. Cette mesure revêt une importance particulière à la lumière de la perception négative du contrôle qu'ont beaucoup de fonctionnaires.

- Établir les règles fondamentales qui préciseront les limites à l'intérieur desquelles les fonctionnaires pourront prendre des décisions et les faire participer à l'élaboration de ces règles. Ces règles doivent se fonder sur l'éthique et les valeurs qui règnent au sein de la fonction publique tout en respectant le principe du contrôle parlementaire.

- Perfectionner les compétences des fonctionnaires en gestion du risque de manière qu'ils puissent prendre des décisions et assumer les risques tout en les gardant en deçà des limites convenues.

- Voir à ce que tous les intervenants, des employés de première ligne jusqu'au Parlement, rendent compte des résultats obtenus de façon impartiale et visible. Pour cela, il faut des objectifs clairs, des normes convenues de service au public, des mesures de rendement pertinentes, des systèmes d'information fiables et des systèmes de production de rapports simples, qui fonctionnent en temps opportun.

- Motiver les fonctionnaires pour qu'ils assument la responsabilité du relèvement des normes, du contrôle et de la divulgation d'informations complètes sur le rendement.

- Faire preuve d'un leadership visible, fort et engagé afin de mener le processus à bien.

- Présenter régulièrement des rapports au Parlement sur les facteurs essentiels au succès de la dévolution des pouvoirs et des responsabilités, y compris l'élaboration d'un nouveau cadre de contrôle.

4.77 Le Parlement devrait exiger qu'on lui fournisse l'assurance que ces mesures nécessaires sont bel et bien mises en oeuvre.

Commentaire du gouvernement : *Le gouvernement fédéral s'est doté d'un cadre de contrôle financier pour s'assurer que les fonds publics sont utilisés aux fins approuvées par le Parlement. Les objectifs de ce cadre ne seront pas modifiés en conséquence de Fonction publique 2000.*

Fonction publique 2000 est un plan conçu par le gouvernement pour promouvoir une fonction publique axée sur la clientèle et les résultats, et pourvue des moyens nécessaires pour réduire le coût de l'exécution des programmes et offrir au public canadien des services de haute qualité. Par ce projet, le gouvernement cherche, d'abord et avant tout, à changer la culture institutionnelle et les mentalités qui prévalent dans la fonction publique. Des changements ont déjà été amorcés.

Au fil des ans, les ministères et les organismes centraux ont élaboré un vaste ensemble de règles et procédures dont le coût de mise en oeuvre dépasse souvent, selon le vérificateur général, les avantages qu'on peut raisonnablement en attendre. L'expérience démontre que l'adoption de règles et procédures détaillées n'est pas nécessairement garante de probité et de prudence, et, qui plus est, qu'elles tendent plutôt à brider l'innovation et à détourner notre attention de l'enjeu

Dans les ministères et organismes, on introduit de plus en plus les principes de gestion modernes.

Il existe un certain nombre de mesures que le gouvernement doit prendre de façon pressante pour favoriser une saine transition vers une fonction publique habilitée.

principal, c'est-à-dire servir le public canadien.

Le gouvernement reconnaît qu'au fil des réformes préconisées par Fonction publique 2000, le cadre de contrôle financier actuel devra être rajusté. Les règles superflues et désuètes seront actualisées ou supprimées entièrement. Les procédures trop longues ou formelles sont remplacées par des directives générales à l'intention, non seulement des spécialistes, mais aussi des gestionnaires chargés de l'exploitation. On accordera dorénavant la priorité aux ressources et aux résultats plutôt qu'aux procédés. On mettra davantage l'accent sur la responsabilisation. Les mécanismes de contrôle essentiels demeureront en place et seront, en fait, plus clairs et plus visibles pour les employés chargés de rendre compte de l'exécution des programmes.

Fonction publique 2000 ne nuira ni au contrôle parlementaire ni au principe d'obligation ministérielle de rendre compte.

Chapitre 5

L'organisation évolutive

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	5.1
Introduction	5.7
Pourquoi l'apprentissage organisationnel est-il important?	5.13
Aux prises avec un changement rapide qui va s'accélérant (5.13)	
En quoi consiste l'apprentissage organisationnel?	5.16
L'apprentissage ne se limite pas à l'adaptation (5.16)	
L'apprentissage organisationnel diffère de l'apprentissage individuel (5.18)	
L'apprentissage organisationnel vu sous trois angles	
Les caractéristiques de l'apprentissage organisationnel	5.20
L'apprentissage est un processus continu (5.20)	
L'apprentissage par l'expérimentation (5.28)	
Comment mesurer l'évolution de l'apprentissage (5.36)	
Les milieux d'apprentissage	5.41
L'apprentissage dans les organisations classiques (5.41)	
L'interaction au sein de l'organisation (5.46)	
Le leadership et l'apprentissage organisationnel (5.50)	
L'apprentissage en partenariat (5.53)	
Comment se produit l'apprentissage	5.56
La résolution de problèmes (5.58)	
La constitution de paradigmes (5.62)	
Le changement des paradigmes (5.68)	
Suggestions utiles à la fonction publique	5.81
La fonction des normes et des règles (5.83)	
Le partenariat avec la clientèle (5.86)	
Favoriser une culture d'apprentissage (5.91)	
Conclusion (5.97)	
Pièces	
5.1 Études antérieures de la présente série	
5.2 Contexte des ministères	
5.3 Évolution de l'apprentissage	
5.4 Paliers d'apprentissage	

L'organisation évolutive

Sous-vérificateur général : Larry Meyers
Auteur responsable : Otto Brodtrick

Points saillants

5.1 Les organisations modernes évoluent dans un monde en mutation rapide et qui va s'accélérant. Dans ces circonstances, leur rythme d'apprentissage doit, au bas mot, se comparer à celui du changement qui touche leur milieu pour qu'elles demeurent utiles, efficaces et concurrentielles. Pour ce faire, les hypothèses que formulent les organisations doivent toujours concorder avec la réalité même.

5.2 L'organisation évolutive considère le changement non comme une menace à laquelle il lui faut résister mais, au contraire, comme l'occasion d'acquérir de la confiance, de mieux répondre à la demande et d'être plus efficace.

5.3 L'organisation évolutive encourage ses membres, à tous les paliers, à poursuivre sans cesse leur apprentissage et à enchâsser leurs compétences et leurs connaissances dans les attitudes et les méthodes qu'elle adopte.

5.4 L'apprentissage au sein de l'organisation est animé par des «champions» en la matière. Il s'agit de gens qui favorisent le sentiment d'un idéal à atteindre, élaborent des stratégies éclairées, attirent des collaborateurs engagés et envisagent le milieu de travail comme une structure d'apprentissage permanente grâce à laquelle on améliore service et rendement.

5.5 L'organisation évolutive se considère comme associée dans un partenariat interactif avec sa clientèle. La relation entre les deux parties les engage dans un processus constant d'évolution grâce à la rétroaction. Ensemble, les partenaires sont à l'origine de produits et de services que la société valorise.

5.6 La fonction publique pourrait favoriser l'apprentissage organisationnel en lançant des projets pilotes dans divers secteurs. Ces projets mettraient l'accent sur l'apprentissage continu en tant que pierre angulaire du travail d'équipe efficace et des améliorations à apporter au service et au rendement. Il s'ensuivrait que l'apprentissage et l'innovation deviendraient progressivement des traits dominants de la culture de la fonction publique.

Introduction

5.7 Le présent chapitre rend compte des résultats d'une étude de l'apprentissage organisationnel dans la fonction publique. La première question posée aux fins de l'étude était la suivante : «Comment une organisation apprend–elle à parvenir à un bon rendement?» À mesure que l'étude avançait, nous nous sommes rendu compte que ce n'était pas là la question primordiale. Après tout, la réussite émane parfois d'un leadership inspiré ou d'une heureuse conjoncture du moment et du lieu. Au moment où ces facteurs disparaissent, le rendement décroît et l'organisation peut même connaître l'échec.

5.8 Cela dit, la question primordiale est devenue la suivante : «Comment une organisation peut–elle non seulement parvenir à un bon rendement, mais aussi arriver à le maintenir et, de plus, devenir véritablement novatrice?» Nous avons constaté que, pour cela, il lui fallait devenir une «organisation évolutive».

5.9 La présente étude s'appuie sur les résultats des travaux effectués sur le terrain auprès des services de quatre ministères : Statistique Canada; la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor; le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie, d'Énergie, Mines et Ressources Canada; et le projet de la taxe sur les produits et services de Revenu Canada, Douanes et Accise. À défaut de décrire le détail de ces services, nous étayons nos propos d'observations recueillies auprès de leurs gestionnaires tout au long du présent chapitre (voir la pièce 5.2).

5.10 Nous nous sommes également appuyés sur le point de vue d'entreprises privées, de notre conseil consultatif et de chercheurs oeuvrant dans ce domaine ainsi que sur notre examen des écrits spécialisés.

5.11 La documentation sur l'apprentissage organisationnel est axée en grande partie sur l'industrie, dont l'élément moteur est la concurrence acharnée. Pour notre part, nous nous attachons à analyser ce thème dans le milieu de la fonction publique.

5.12 Nous abordons l'organisation évolutive sous quatre rubriques distinctes :

- Pourquoi l'apprentissage organisationnel est–il important?
- En quoi consiste l'apprentissage organisationnel?
- L'apprentissage organisationnel vu sous trois angles.
- Suggestions à l'intention de la fonction publique.

L'organisation moderne évolue dans un milieu caractérisé par un changement rapide qui va s'accélérant.

Pourquoi l'apprentissage organisationnel est–il important?

Aux prises avec un changement rapide qui va s'accélérant

5.13 L'organisation moderne évolue dans un milieu caractérisé par un

Pièce 5.1

Études antérieures de la présente série

Depuis une dizaine d'années, le Bureau a publié plusieurs études portant sur la façon dont les organisations peuvent améliorer et maintenir leur rendement. La première étude visait à répondre à la question suivante : Pourquoi existe–t–il toujours des faiblesses de gestion graves en dépit des efforts consciencieux que l'on a déployés pour les éliminer? Nous avions constaté alors que les gestionnaires étaient soumis à des contraintes émanant des priorités politiques, d'un trop grand nombre de règles et des règlements administratifs, ainsi que de la dissuasion systémique. Nous avons publié cette étude, intitulée *Entraves à une gestion productive dans la fonction publique*, en 1983. Le Rapport a fait savoir que malgré les contraintes, certaines organisations fonctionnaient bien.

Le projet suivant a mis en lumière les caractéristiques des organisations performantes. Nous avons consigné des renseignements sur douze caractéristiques, ventilés en quatre catégories : l'approche axée sur les gens; le leadership stimulant; les styles de travail innovateurs; l'importance accordée aux clients. Nous avons publié l'étude en question, intitulée *Les organisations performantes*, en 1988.

Si l'étude publiée en 1988 analysait les compétences et les habiletés d'organisations, elle passait sous silence les aspects affectifs du comportement organisationnel. En conséquence, le projet suivant a été conçu de manière à apprécier l'incidence des valeurs, des attitudes et de la motivation sur le rendement des organisations. Le rapport issu de l'étude, intitulé *Valeurs, service et rendement*, est paru en 1990.

Les études mentionnées ci–dessus ont reçu l'accueil d'un très large auditoire, tant au Canada qu'à l'étranger.

changement rapide qui va s'accélérant. Pour l'entreprise privée, le milieu comprend, entre autres, les nouvelles demandes de la part de la clientèle et une concurrence acharnée. Pour le secteur public, le milieu est caractérisé par des facteurs tels les attentes à la hausse de la part du public, la demande croissante de services personnalisés, une charge de travail qui s'alourdit et une tendance soutenue à la compression des ressources. Au privé comme au public, les percées technologiques font peser de plus en plus de pressions sur les organisations. Ainsi, quantité d'emplois actuels n'existaient pas il y a cinq ans — et peut–être auront–ils disparu d'ici cinq ans.

5.14 Là où l'environnement est relativement stable, les besoins en apprentissage diminuent une fois que l'organisation parvient à bien fonctionner. Toutefois, le rythme accéléré qui caractérise le monde d'aujourd'hui

Pièce 5.2

Contexte des ministères

LA DIRECTION DE LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE

La Direction de la politique administrative (DPA) du Conseil du Trésor, mise sur pied dans les années soixante, a pour mission de favoriser la prudence et la probité dans le déroulement des affaires du gouvernement. La Direction a maintenant adopté le principe du partenariat avec la clientèle. Ce faisant, elle a assumé un rôle que certains gestionnaires apparentent davantage au «leadership» qu'à la «direction».

On a modifié le travail qu'effectue la Direction pour répondre à la nouvelle mission qu'elle s'est donnée. Le nouvel ordre consacre l'innovation et la prise d'initiatives afin de susciter de nouvelles perspectives. On y est également réceptif à la prise de risques responsable. La Direction privilégie plutôt le partenariat avec la clientèle à la gestion des crises et à la promulgation de directives.

CANMET

En 1987, le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET) se rendait compte qu'en dépit de la grande qualité scientifique de ses travaux, la prestation de ses services et l'activité connexe de transfert de la technologie ne répondaient pas aux besoins changeants de sa clientèle. Le Centre subissait également des pressions découlant des restrictions financières imposées dans le gouvernement.

CANMET a conclu à la nécessité de s'axer davantage sur le client et de trouver des moyens de porter ses revenus à la hausse. Désormais, lorsque des travaux de recherche sont entrepris, le client participe dès les premières étapes et partage souvent les frais des projets. Cette innovation a nécessité un apprentissage soutenu des techniques de planification et de gestion du travail en partenariat avec le client.

TPS

En février 1989, le ministre des Finances a annoncé, au moment de déposer son budget, l'imposition de la taxe sur les produits et services (TPS). Peu après, le ministère du Revenu national, Douanes et Accise entreprenait l'élaboration de l'appareil de perception et d'administration de la taxe. La date limite de la mise en vigueur de la taxe était fixée à janvier 1991. Le ministère, qui jusque–là avait joué le rôle d'un organisme d'application réglementaire et de perception, était appelé à concevoir et à mettre en oeuvre un nouveau régime très complexe, suivant un échéancier très serré. Cette circonstance l'obligeait à se soumettre à une période d'apprentissage rapide pendant laquelle il devait changer sa façon de penser, ses pratiques et sa culture.

L'une des leçons les plus importantes que devait apprendre la direction responsable consistait à relever les deux ou trois tâches les plus cruciales qu'il fallait effectuer, puis à s'y appliquer. Cela s'accompagnait également de la volonté de faire un travail d'équipe fructueux et de se servir des connaissances et compétences de provenance diverse pour que le projet aille de l'avant. RC–DA a également appris qu'il fallait, pour réussir, s'entendre sur les buts, s'engager résolument à les atteindre et accorder aux employés la marge de manoeuvre et les ressources nécessaires pour qu'ils puissent concevoir et exécuter leurs propres plans d'action.

STATISTIQUE CANADA

Il y a quinze ans, l'organisme susmentionné était la cible de prédilection des médias. Aujourd'hui, des périodiques internationaux le décrivent comme étant le meilleur bureau de statistique au monde.

Le processus de planification qu'utilise Statistique Canada, par exemple, est un moyen d'apprentissage organisationnel. Il permet la communication horizontale entre des gestionnaires qui, jusque là, entretenaient peu de relations, et il leur procure une vue d'ensemble de l'organisation. Le système consacre une démarche qui repose sur l'hypothèse et qui oblige à une pensée prospective, amenant ainsi les gestionnaires à dépister les «éventualités» et les «inefficiences». Grâce à ce processus, l'organisme a pu se montrer plus réceptif à son milieu, ce qui lui a permis d'exercer une influence plus grande. Statistique Canada favorise également l'apprentissage en pratiquant la rotation systématique des gestionnaires, afin d'encourager la relève des cadres supérieurs de même qu'une orientation d'ensemble. Ces initiatives ont aidé à l'échange d'idées et d'expériences dans une organisation qui était auparavant des plus verticales.

exige que l'organisation acquière une culture d'apprentissage dynamique.

5.15 Pour demeurer utiles et efficaces, les organisations doivent, à tout le moins, apprendre au rythme de l'évolution du milieu. L'innovation nécessite un rythme d'apprentissage encore plus rapide — amenant même les organisations à faire de la prospective.

En quoi consiste l'apprentissage organisationnel?

L'apprentissage ne se limite pas à l'adaptation

5.16 Nombre d'organisations font face au changement simplement en s'y adaptant. Si l'adaptation est un élément de l'apprentissage, elle n'en demeure pas moins une activité «réactive». À l'instar des caméléons et des amibes, les organisations qui se contentent seulement de s'adapter attendent tout bonnement que les circonstances et les situations leur indiquent la marche à suivre. Mais il s'agit là d'un apprentissage tout au plus limité. Dans ses formes les plus évoluées, le processus d'apprentissage est une démarche volontaire, réfléchie et prévisionnelle.

5.17 La distinction entre une organisation «adaptative» et une organisation «évolutive» est subtile mais profonde. Les deux mènent une activité dans le présent, mais l'organisation adaptative tire légèrement de l'arrière : elle ne fait qu'émerger du passé. L'organisation évolutive la devance légèrement : elle est sur son départ pour l'avenir.

L'apprentissage organisationnel diffère de l'apprentissage individuel

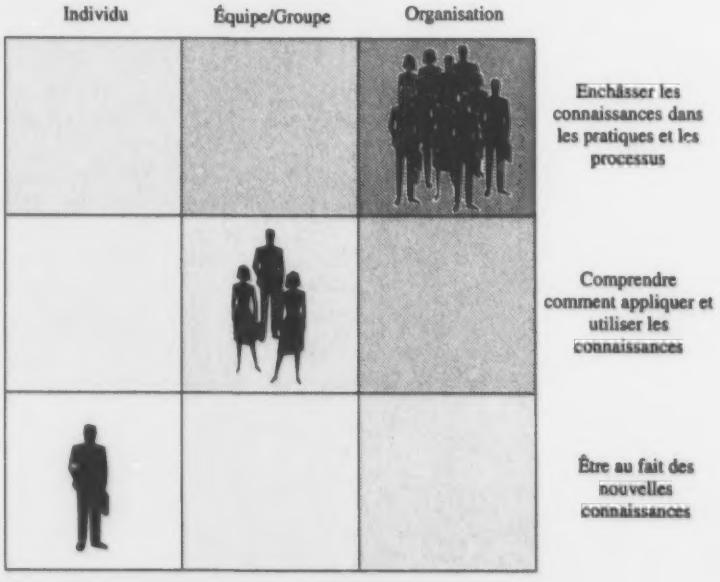
5.18 L'apprentissage est une faculté naturelle de tout être vivant. Malheureusement, le désir d'apprendre peut s'estomper sous l'effet du découragement ou de la crainte, ou il peut, faute de motivation, se transformer en complaisance. Cela ne signifie pas qu'il ne peut être ranimé. Dans le cadre d'une étude de la présente série parue précédemment, nous avions déjà abordé la question (voir la pièce 5.1). Nous avions alors attribué aux gens trois aspirations fondamentales relatives au travail : les employés veulent un emploi décent, ils veulent de la reconnaissance et ils veulent être fiers de l'organisation à laquelle ils appartiennent. L'élément moteur qui sous-tend ces aspirations est le désir d'excellence et de réalisation personnelle.

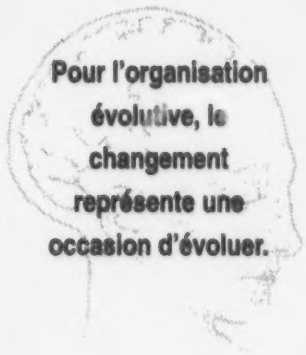
5.19 Les individus acquièrent des compétences et des connaissances lorsqu'ils servent des clients, collaborent avec leurs collègues ou s'attaquent à des problèmes. On dit de cet apprentissage qu'il devient organisationnel lorsque les compétences et les connaissances s'enchâssent dans les attitudes et les méthodes qu'adopte l'organisation (voir la pièce 5.3). Il s'agit là de l'un des processus fondamentaux de l'apprentissage organisationnel.

Les organisations doivent, à tout le moins, apprendre au rythme de l'évolution du milieu.

Pièce 5.3

Évolution de l'apprentissage





L'apprentissage organisationnel vu sous trois angles

Les caractéristiques de l'apprentissage organisationnel

L'apprentissage est un processus continu

5.20 À ses débuts, l'organisation est le plus souvent souple, dynamique et novatrice. Peu de barrières sont en place et la communication y est facile. L'organisation jeune est réceptive à son milieu et acquiert sans cesse de nouvelles pratiques.

5.21 Cependant, peu à peu, toute organisation acquiert une forte culture, et ses pratiques tendent à se figer. En pareil cas, l'organisation se replie sur elle–même et cesse toute interaction avec son environnement. Elle n'examine plus et ne remet plus en question des hypothèses fondamentales même si le monde extérieur ne cesse d'évoluer. Une telle organisation ne saurait survivre dans un monde en évolution.

5.22 Pour l'organisation évolutive, le changement représente une occasion d'évoluer. Elle est à la fois dynamique et réceptive à son milieu. Elle se fait au changement et elle est capable de le provoquer. Pour reprendre les propos d'un gestionnaire interviewé : **«Qui peut s'adapter saura faire face au changement; qui ne peut le faire sombrera. Nous nous donnons une culture d'apprentissage organisationnel continu comme moyen de faire face à l'avenir.»**

5.23 À mesure qu'elle évolue, l'organisation évolutive a aussi la faculté de désapprendre ou de mettre au rancart des pratiques désuètes. Cette démarche est souvent difficile, car elle consiste à extirper des hypothèses et des valeurs enracinées dans la culture de l'organisation.

5.24 Même si les gens sont bien disposés au changement, la nécessité de désapprendre et de s'adapter peut être exigeante et perturbatrice.

«Les compétences que nécessitait l'ancien travail différaient sensiblement de celles qui sont maintenant exigées... En pareille situation, trois choses sont possibles : réaffecter, former ou changer l'effectif par attrition, nomination ou renvoi... Il nous a fallu faire appel à du sang neuf et assumer de nouvelles fonctions. Nous avons procédé à l'enrichissement et à l'élargissement des tâches. Certains ont opté pour la retraite, d'autres ont choisi de quitter parce qu'ils ne se faisaient pas à la nouvelle activité, et d'autres encore se sont adaptés au nouveau milieu... Il ne faut jamais sous–estimer la capacité qu'ont les gens de s'adapter.»

5.25 Les programmes classiques de gestion du changement considèrent l'apprentissage et le changement comme un projet délimité par un début et une fin. Ce projet consiste à débloquer le statu quo, à en implanter un nouveau que l'on fige par la suite. Le plus souvent, la conception d'un tel projet est confiée à des gens de l'extérieur avant sa «mise en oeuvre» dans l'organisation. L'objectif poursuivi dans ces conditions consiste essentiellement à faire passer l'organisation d'un état stable à un autre.

5.26 Cette formule est «réactive» et de portée restreinte, car souvent il s'agit seulement d'un moyen de rattraper un environnement changeant. Néanmoins, lorsque l'organisation parvient au point visé, il se peut que ce dernier se soit déplacé, l'environnement ayant continué à évoluer. Il s'ensuit que l'organisation est déphasée par rapport à la réalité.

5.27 Pour l'organisation évolutive, l'apprentissage et le changement forment un processus continu, un continuum sans début ni fin. Elle est davantage tournée vers l'avenir que vers le passé. Plutôt que de réagir aux pressions, elle cherche à cerner les

tendances qui s'esquissent et prévoit les conditions qui vraisemblablement prévaudront à l'avenir (voir la pièce 5.4).

L'apprentissage par l'expérimentation

5.28 Dans la plupart des domaines, les spécialistes se sont dotés de stratégies de «mise à l'essai» afin d'éviter les conséquences d'un échec ou d'une catastrophe. C'est pourquoi les ingénieurs–hydrauliciens construisent des modèles de barrages et de canaux pour vérifier l'écoulement hydraulique afin d'apprendre à mieux concevoir et bâtir les ouvrages réels. Les aéronauticiens font l'essai en soufflerie des maquettes de nouveaux aéronefs avant de commencer la production en série. À l'instar des autres, les ingénieurs en logiciel effectuent des tests poussés avant de lancer des progiciels sur le marché.

5.29 Les gestionnaires, surtout ceux des bureaucraties classiques, semblent les seuls à ne pas disposer de stratégies reconnues qui leur permettraient de faire l'essai de leurs idées par modélisation et de les soumettre à des tests avant de les mettre en application. La coutume veut qu'ils passent directement de la théorie à une mise en oeuvre en règle.

5.30 Dans une organisation évolutive, les gestionnaires peuvent acquérir de l'expérience sans redouter les conséquences de leurs gestes, car ils y parviennent grâce à des scénarios, des projets pilotes ou la simulation.

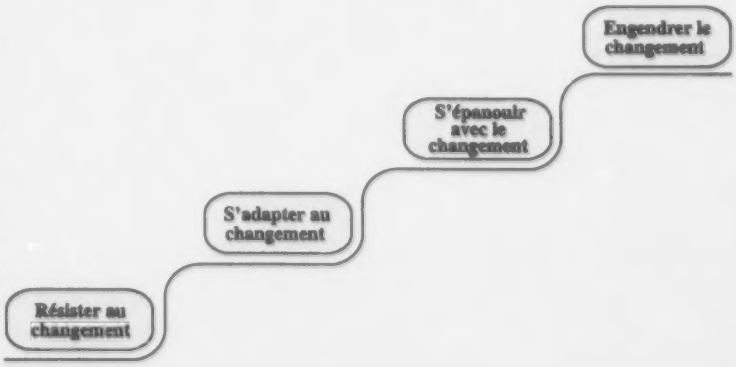
5.31 Suivant la méthode fondée sur le scénario, diverses situations hypothétiques sont élaborées, discutées et documentées. Les participants mènent à terme leur analyse des éventuelles conséquences d'un scénario X ou Y. Dans les circonstances, les gestionnaires peuvent prendre acte des conséquences dans un contexte qui s'apparente au jeu et comprendre les différentes relations en présence. Le processus consiste à «tirer des leçons de l'avenir». Il s'agit aussi d'un puissant catalyseur qui aide à consolider les liens de l'équipe, car, grâce à lui, les participants peuvent discuter leurs modèles théoriques et leurs hypothèses et chercher une compréhension commune.

«L'approche implique nécessairement que l'on se pose la question que voici : "Que se passerait-il si...?", que l'on avance des hypothèses. C'est une approche qui met l'accent sur la planification, la prospective... La plus grande utilité du plan tient probablement à son élaboration, à laquelle ont participé l'ensemble des gestionnaires. Donc, chacun a dû se concentrer sur le détail de sa tâche, mais aussi également reconnaître l'interdépendance des diverses tâches. Mais, surtout, ce processus a renforcé chez les gestionnaires le sentiment que la responsabilité de leurs tâches respectives leur appartenait.»

5.32 La formule du projet pilote offre à un petit groupe l'occasion d'exercer son activité, encadré par un ensemble de normes ou d'hypothèses nouvelles. À titre d'exemple, un groupe chargé de la politique générale peut avoir rempli son mandat en s'appuyant sur l'hypothèse selon laquelle le rendement des services régionaux serait faible à défaut d'un contrôle rigoureux. Il est possible de remplacer cette prémisse par une autre et de partir du

Pièce 5.4

Paliers d'apprentissage



Le but est de créer, dans un contexte qui s'apparente au jeu, des options pour différentes perspectives d'avenir.

principe que les services régionaux aspirent déjà à un bon rendement et devraient participer à l'élaboration de la politique. Les résultats d'un tel projet seraient évalués principalement à la lumière des perspectives sur la situation que cette formule de rechange aurait permis de découvrir. Un tel projet a pour objectif général de trouver un moyen de parvenir à un rendement et à une collaboration améliorés.

«Si vous voulez être un chef de file en matière de politiques, il vous faut être à l'écoute des groupes visés. Vous devez être réceptif à toutes sortes d'idées et savoir où se situe l'avant-garde, dans votre secteur d'activité. À défaut de cela, vous vous replierez sur vous-même, et à la fin, vous ne serez plus utile. La fonction publique mérite d'avoir les meilleures politiques que nous sommes en mesure de produire. Cela dit, il nous incombe de savoir ce qui fonctionne le mieux et ce qui ne fonctionne pas. Et parfois nous ne pouvons le découvrir que par l'essai, de préférence à petite échelle.»

5.33 La simulation constitue une troisième formule qui permet d'apprendre par expérimentation. Elle s'appuie sur la révolution de l'électronique, omniprésente dans notre société. Cette révolution nous permet de mettre en cours des événements hypothétiques sans que nous ayons à en subir les conséquences. Ainsi, les pilotes d'avion apprennent leur métier grâce à des simulateurs de vol, et pour les clients réguliers des lignes aériennes, il est rassurant de savoir que la formation des pilotes n'est pas dispensée dans un appareil bondé de voyageurs.

5.34 Les gestionnaires peuvent mettre à profit les possibilités qu'offre cette technologie pour concevoir et exécuter des scénarios qui, s'ils se concrétisaient dans la réalité, seraient onéreux ou dangereux, mais qui sont dénués de conséquences fâcheuses lorsqu'ils se déroulent sur l'écran d'un ordinateur. Les concepteurs et les mathématiciens se servent couramment de cette technologie. Dans le monde des sports, la reprise vidéo permet à l'entraîneur et à l'équipe d'analyser les jeux et d'améliorer leur prestation.

5.35 Des myriades de connaissances existantes et des nouvelles technologies découlent mille perspectives d'apprentissage. Pour diverses raisons, nombre d'organisations n'ont pas encore profité pleinement de ces possibilités.

Comment mesurer l'évolution de l'apprentissage

5.36 L'un des aspects importants de l'apprentissage organisationnel tient au fait qu'il est possible d'en mesurer la progression. Dans le cadre de la présente étude, nous avons envisagé d'effectuer des recherches sur la question, mais nous y avons renoncé en raison de sa complexité et du temps qu'il aurait fallu y consacrer. Nous postulons simplement, plutôt, que les méthodes de mesure classiques sont inadéquates lorsqu'il s'agit d'évaluer le processus dynamique de l'apprentissage organisationnel.

5.37 Une analogie permet d'illustrer davantage cette situation. Un avion de ligne consomme moins de carburant si l'air est raréfié que si l'air est dense. Les voyages au long cours se font donc à haute altitude. La montée nécessite une grande consommation de carburant, mais la consommation se fait de manière plus efficiente sur l'ensemble du voyage, car les économies réalisées grâce au déplacement à haute altitude compensent largement le coût de la quantité de carburant consommée pendant que l'appareil gagne l'altitude voulue. Toutefois, ce n'est qu'un certain temps après que l'avion vole en palier que le rendement amélioré devient apparent. Ainsi, un observateur risque d'être déçu s'il mesure la consommation de carburant seulement pendant l'ascension de l'avion. S'il n'a pas l'habitude d'envisager les choses globalement, il est possible qu'il criti-

que cette pratique. S'il en a le pouvoir, peut-être même l'interdira-t-il.

5.38 Il en va de même pour l'apprentissage organisationnel. Lorsqu'une organisation s'emploie à apprendre et à amorcer un changement, il est possible que son rendement diminue dans les premiers temps, mais il devrait, par la suite, dépasser son niveau initial. L'existence de ce phénomène, qualifié de «courbe d'apprentissage», est établie par des preuves documentaires abondantes dans les secteurs de la fabrication et de la production. Le fonds documentaire sur la question est moins imposant dans les organisations de services. Il faut tenir compte du fait qu'il peut s'écouler beaucoup de temps entre le moment où un processus d'apprentissage donné est mis en cours et le moment où se manifestent des résultats, sous forme de rendement accru.

5.39 En effet, il faut faire un acte de foi dans l'intervalle qui sépare le moment d'investir dans l'apprentissage et le moment où se manifestent des résultats sous forme de rendement. En raison de l'incertitude qui règne, il arrive que l'on mette fin trop vite à des processus d'amélioration à long terme et, au contraire, que l'on poursuive sans raison des projets dont l'échec est manifeste.

5.40 En attendant que progressent les techniques de mesure de l'apprentissage organisationnel, les gestionnaires seraient bien avisés d'apprécier l'évolution des résultats. Ce serait là un mécanisme de rétroaction qui leur permettrait d'améliorer leurs pratiques.

Les milieux d'apprentissage

L'apprentissage dans les organisations classiques

5.41 Les techniques de gestion et d'apprentissage classiques en vigueur dans la fonction publique visent davantage à éviter les erreurs qu'à innover. Ainsi, on s'attache à respecter les règles, à contourner le risque et à se conformer à des structures détaillées d'autorité et de contrôle.

«Auparavant, la préoccupation la plus importante était celle qui consistait à éviter qu'une coquille ne se glisse dans un texte. Que l'on fît quelque chose ou non était sans importance ... Il existe actuellement une plus grande ouverture aux idées nouvelles, à l'innovation, à l'expérimentation, ce qui n'était pas le cas auparavant.»

5.42 Dans les bureaucraties, c'est surtout au sommet qu'a lieu l'apprentissage lié au changement et à l'innovation. La connaissance ainsi acquise est ensuite transmise aux autres échelons, sous forme de directives, d'instructions et de normes de conformité. Au niveau des opérations, l'apprentissage se limite au respect des directives et des normes.

«Notre organisation reposait beaucoup sur le commandement et la hiérarchie. Nous établissions les règles et nous nous attendions à ce que le personnel affecté aux opérations s'y conforme.»

5.43 Afin de restreindre au minimum les frais et de porter au maximum les avantages, les concepteurs d'organisations ont établi des fonctions qui facilitent le dépistage des candidats et la formation des employés. Les gestionnaires sont investis du pouvoir de diriger, de remettre en question, d'évaluer, de récompenser et de sanctionner. Cette centralisation du pouvoir peut aider l'organisation à fonctionner, mais elle est également source d'angoisses et de tensions qui limitent l'apprentissage.

5.44 Pourtant l'apprentissage organisationnel se produit tout naturellement au sein de groupes qui collaborent à des tâches communes, et cela est particulièrement vrai lorsque des «champions» de l'apprentissage et la culture de l'organisation les y incitent. Il arrive fréquemment que des groupes de travailleurs et de gestionnaires engagés favorisent une compréhension et un

L'apprentissage organisationnel se produit tout naturellement au sein de groupes qui collaborent à des tâches communes.

apprentissage collectifs élevés — mais cela ne se produit normalement que s'ils échappent aux structures de pouvoir restrictives et centralisées.

5.45 Dans un environnement en mutation rapide, les processus de gestion classiques ne sont plus à la hauteur de la situation. Les gestionnaires doivent adopter une perspective plus large qui alimente la croissance et la créativité personnelles au profit de l'organisation dans son ensemble.

L'interaction au sein de l'organisation

5.46 Pour demeurer en concordance avec un environnement en mutation, l'organisation évolutive arrivée à maturité entretient un processus ininterrompu et délibéré qui l'amène à échanger avec son milieu, à l'influencer, à s'y adapter et à le façonner.

«Il doit y avoir concordance entre le milieu et le processus gestionnel. Notre processus de planification est adapté à nos circonstances particulières, au sein de l'organisation et dans le cadre du gouvernement canadien, compte tenu des contraintes qu'imposent ces circonstances et des possibilités qu'elles offrent, dans le contexte socio-économique du Canada et de notre clientèle.»

5.47 L'environnement axé sur l'apprentissage s'épanouit dans la diversité. Dans un tel milieu, chaque personne apporte à l'organisation une expérience, une culture et des valeurs uniques. On peut obtenir cet important agencement de ressources humaines par le processus d'embauche. Il est possible de combler des postes par mutation latérale du personnel, à tous les échelons, au moyen de détachements d'employés d'autres ministères et organismes ou par rotation interne. Ces méthodes offrent à l'organisation la possibilité de mettre à contribution les talents et les connaissances de personnes aux antécédents les plus variés.

5.48 Il faut néanmoins intégrer cette diversité dans une philosophie d'entreprise commune sur laquelle s'appuie l'organisation pour élaborer des stratégies cohérentes et prendre des décisions axées sur l'avenir. Forts de cette philosophie, les membres de l'organisation acquièrent et entretiennent une compréhension commune, tant des idées de chacun que de l'environnement.

«Il nous appartient donc d'être au fait des écrits spécialisés, de savoir ce qui se prépare dans d'autres pays et où ils en sont, de savoir quels moyens fonctionnent et lesquels ne fonctionnent pas ainsi que leurs répercussions sur les services — soit leur incidence sur la prestation des services ou s'il y a possibilité pour le client de tirer parti de programmes particuliers.»

5.49 Les employés apprennent et échangent des idées de nombreuses façons — grâce aux réseaux personnels, au dialogue, au partage de points de vue éclairés, notamment au sein de groupes de gens qui effectuent un travail semblable. L'apprentissage se fait aussi au moyen de programmes de formation, de conférences, de projets de recherche, d'affectations de perfectionnement, d'études de publications spécialisées et de cours. Les connaissances acquises sont ensuite assimilées par l'ensemble de l'organisation.

«Nous avons découvert que la collaboration est beaucoup plus avantageuse pour tous. Elle est non seulement plus facile, elle est plus productive et rapporte davantage à l'État.»

Le leadership et l'apprentissage organisationnel

5.50 Si les structures et les systèmes doivent être alignés sur l'apprentissage, les attitudes et les pratiques doivent aussi changer. Le leadership est l'un des éléments clés pour que l'apprentissage porte fruit et que s'épanouisse un climat qui lui soit propice.

«Toutes ces choses, soit les programmes, les techniques, les méthodes de gestion, en sont des composantes. L'organisation ne pourra les mettre à profit que si les chefs de file, et il y en a un peu partout dans l'organisation, sont fermement engagés et que sans relâche, ils en font la promotion. C'est comme trouver la foi. Peut-être avez-vous réuni tous les éléments nécessaires, mais la chose ne croîtra et ne profitera dans une organisation de grande taille que si le président est à ce point convaincu qu'il saisit chaque occasion de faire valoir et de renforcer son message.»

5.51 Des chefs de file axés sur l'apprentissage, c'est-à-dire des «champions» de l'apprentissage, favoriseront les occasions à cet égard. L'organisation évolutive est dotée de chefs de file qui sont aptes et motivés à déceler de l'information et des idées nouvelles, à écouter les critiques et les vues divergentes ainsi qu'à prêter assistance en vue de constituer des équipes d'apprentissage. Ils veillent à la libre circulation de l'information et au maintien de l'élan du changement.

«Pour être efficaces, nous devons être des chefs de file. Nous devons donc être à jour, être branchés sur des réseaux, posséder des connaissances et disposer des bons effectifs. Sans cette combinaison de facteurs, nous deviendrons rapidement dépassés, inutiles, et ce sera la chute libre par la suite. Les employés prennent beaucoup de plaisir à travailler dans une organisation évolutive et, comme ils y aiment leur travail, ils sont plus productifs et, par conséquent, l'organisation est plus efficace.»

5.52 Le défi que pose le leadership, c'est de combler les besoins en apprentissage de l'organisation et ceux de ses membres. Les chefs de file de l'organisation évolutive savent que l'apprentissage est un processus continu, qu'il faut mettre le temps nécessaire pour opérer un changement et que les solutions miracles n'existent pas. Ils encouragent l'expérimentation et la réflexion. Mais les chefs de file ne sont pas les seuls responsables de l'apprentissage. Idéalement, tous les membres de l'organisation devraient se tenir au courant des faits nouveaux dans leur domaine.

«Les organisations apprennent comme les bébés. Vous passez de longs moments à leur apprendre des choses, sans qu'en apparence cela produise quoi que ce soit, et sans amélioration d'aucune sorte. Au moment même où vous décidez d'abandonner la partie, voilà qu'ils semblent avoir appris tout d'un coup et qu'ils accomplissent une nouvelle prouesse. Il est important que vous compreniez comment fonctionne ce processus pour ne pas vous décourager.

L'apprentissage en partenariat

5.53 «L'apprentissage mutuel» s'entend de l'apprentissage que font l'organisation et la clientèle grâce à leur interaction. L'organisation évolutive veut aller au-delà de la satisfaction des attentes des clients : elle vise à assurer le succès de ces derniers. En clair, l'organisation doit réfléchir en profondeur aux virages qu'elle devrait prendre — et aux changements susceptibles de toucher ses clients — afin que ces deux parties puissent nouer et maintenir un partenariat créatif et réussi.

«Je n'hésite pas à visiter des industries, car ces visites sont d'importantes occasions de se renseigner sur les besoins de la clientèle en observant et en établissant des réseaux.»

5.54 Il existe plusieurs moyens d'assurer le maintien de la relation entre l'organisation et sa clientèle. L'organisation a une alternative : elle peut apprendre à s'adapter aux attentes changeantes de la clientèle, ou encore elle peut essayer de changer ces attentes. Une troisième solution consiste pour l'organisation à essayer de se changer elle-même et de changer sa clientèle d'une manière qui profite aux deux.

«Nous devons être à même de tirer des enseignements de l'expérience

Les chefs de file de l'organisation évolutive savent qu'il faut mettre le temps nécessaire pour opérer un changement et que les solutions miracles n'existent pas.

d'autrui, par exemple, de l'industrie. Nous ne sommes pas uniques, même si le milieu de la fonction publique est différent. Alors nous serions au moins au courant des erreurs que les autres commettent..., mais il ne semble pas qu'ici nous nous adonnions beaucoup à ce genre d'activité.»

5.55 Dans un partenariat d'apprentissage, l'apport de la clientèle au développement des produits et services est important. Les parties associées cherchent côte à côte le moyen de répondre à des besoins particuliers. Quand le client fait usage d'un produit ou d'un service, l'organisation en tire une autre leçon en étudiant les aspects techniques et sociaux de son produit. Le partenariat d'apprentissage contribue donc à la satisfaction et à la réussite des deux parties associées.

«Il ne faut pas appréhender l'expérimentation. Sachez céder les rênes. Mettez à contribution le savoir–faire de la clientèle et celle des autres.»

Comment se produit l'apprentissage

5.56 Suivant le genre de travail qu'elle fait et les circonstances dans lesquelles se déroule son activité, une organisation a tendance à privilégier une approche particulière de l'apprentissage. Dans ce domaine, les approches varient, allant de l'apprentissage mécanique direct à l'apprentissage nécessaire au changement des paradigmes. L'organisation évolutive arrivée à maturité a la faculté de mettre en oeuvre des approches variées qu'elle choisit en fonction de la situation qui prévaut. Il s'agit là d'un idéal qui peut être difficile à atteindre du fait que les organisations tendent à s'enliser en utilisant une méthode d'usage courante, familière et sécurisante.

5.57 L'apprentissage organisationnel s'apparente à une gamme ou à un spectre auxquels on ne reconnaît aucune limite naturelle. Des intervalles ou des points donnés de certaines gammes, comme celles des couleurs ou de la musique, possèdent une nomenclature à seule fin d'utilité. Ainsi, le spectre des couleurs de l'arc–en–ciel comprend le rouge, l'orangé, le jaune, le vert, le bleu, l'indigo et le violet. Toutefois, il existe quantité de demi–teintes et de tons sans nom de couleurs précis.

La résolution de problèmes

5.58 Cette formule d'apprentissage est la plus usitée dans les organisations. Suivant cette façon de faire, un groupe d'experts, d'analystes ou de chercheurs définissent des problèmes et des défis, puis ils conçoivent des processus de solution. Ces derniers sont exposés dans des manuels et des directives, et les travailleurs sont initiés à leur mise en oeuvre. Par intervalles, un troisième groupe évalue les résultats obtenus et en fait rapport aux concepteurs. De cette manière, l'organisation améliore progressivement son rendement.

5.59 Cette formule peut également s'appeler «approche schématique», toute l'information nécessaire étant prescrite sur un schéma que doivent suivre les travailleurs. Le respect du schéma est l'objet d'une surveillance qui donne lieu, au besoin, à des rajustements seulement de la part de ses concepteurs.

5.60 Les organismes d'application de la loi ont recours à cette forme d'apprentissage. Les lois sont adoptées, puis un organisme les applique, les agents particuliers s'acquittant de leurs fonctions suivant les prescriptions législatives. Ces derniers ne peuvent changer la loi, peu importe à quel point une situation donnée appelle un changement.

5.61 Le dispositif de pilotage automatique d'un aéronef fonctionne suivant le même principe. L'aéronef suivra la même trajectoire, peu importe les circonstances qui se présentent, tant que les coordonnées introduites par le pilote n'auront pas été changées.

La constitution de paradigmes

5.62 Que ce soit consciemment ou inconsciemment, une organisation s'approprie un ensemble d'hypothèses tacites et de schèmes de pensée. Un tel ensemble d'idées est appelé paradigme, mentalité ou modèle théorique.

5.63 Certaines organisations embrassent consciemment des paradigmes et les changent rarement. Citons, à ce titre, les organisations religieuses dont la stabilité dans un monde chaotique suscite l'admiration de nombreuses personnes, quoique leurs détracteurs affirment qu'elles sont déphasées par rapport aux courants de pensée actuels.

5.64 Un exemple de paradigme adopté inconsciemment est offert par l'organisation dont le patron «tire» sur le porteur de mauvaises nouvelles. En pareil cas, les travailleurs et les gestionnaires, tout en apprenant à rendre régulièrement des comptes au centre, apprennent aussi inconsciemment à éviter le risque et à camoufler les éventuels échecs ou erreurs. Cette mentalité acquise inconsciemment, qui consiste à éviter le risque et les mauvaises nouvelles, déterminera leurs actions au point de nuire à la capacité de l'organisation de fonctionner intelligemment.

5.65 Un autre exemple de mentalité semblable, c'est celui de l'organisation de services qui retient l'hypothèse voulant qu'elle seule sait ce qui convient le mieux à sa clientèle. Elle se dit donc qu'elle n'a pas besoin de la rétroaction de cette dernière ni de sa participation à la planification des services proposés.

5.66 Le plus souvent, on accepte les paradigmes comme allant de soi. La plupart des organisations ne les remettent jamais en question et peuvent même ne pas être conscientes de leur existence. Il en est ainsi de l'organisation qui met d'office ses employés à la retraite à un âge donné sans prendre en considération que ces derniers peuvent souhaiter ardemment continuer à travailler et sont aptes à le faire. En procédant ainsi, elle écarte éventuellement certaines de ses compétences et de ses connaissances les plus précieuses.

5.67 Il s'ensuit qu'une organisation peut se sentir confiante et bien de son temps, alors qu'en réalité, elle est en voie de devenir dépassée. Inconsciente de son état, l'organisation est incapable d'agir sur lui. Un autre processus essentiel de l'apprentissage organisationnel consiste à rendre les paradigmes visibles et accessibles, afin de les examiner, d'en discuter et, éventuellement, de les changer.

Le changement des paradigmes

5.68 Comment une organisation peut–elle rompre l'habitude de ne pas examiner ses paradigmes? Comment peut–elle en devenir consciente? Comment peut–elle rendre ses modèles théoriques accessibles en vue de les examiner et, au besoin, de les changer?

5.69 Les réponses à ces questions dépassent largement le cadre du présent chapitre. Toutefois, nous voulons simplement mettre en relief certaines démarches essentielles de l'évolution organisationnelle. Nos propos s'adressent particulièrement aux équipes de gestion, lesquelles sont chargées, en bout de ligne, d'élaborer les stratégies et les politiques des organisations.

5.70 La première démarche consiste, pour les membres de l'équipe de gestion, à jeter un regard conscient sur leurs propres croyances. Il leur faut se demander, en se reportant aux décisions qu'ils ont prises dans le passé et aux pratiques en cours qu'ils appuient, quelles hypothèses fondamentales ils entretiennent concernant l'organisation et son environnement.

5.71 La deuxième démarche consiste pour l'équipe de gestion à formuler méthodiquement des hypothèses en se posant la question : «Qu'adviendrait–il si?...» afin d'imaginer d'autres scénarios. L'objet est de concevoir, d'une manière qui évoque le

Que ce soit consciemment ou inconsciemment, une organisation s'approprie un ensemble d'hypothèses tacites et de schèmes de pensée.

jeu, des options correspondant à différents avenirs possibles.

5.72 La troisième démarche consiste à choisir la nouvelle approche la plus indiquée. À ce moment, il convient de faire une mise en garde : nul doute que l'ancienne façon de voir a eu cours si longtemps parce que quantité de gens la trouvaient acceptable et sécurisante. Il est rare que les nouvelles approches présentent de tels avantages. C'est pourquoi le groupe de gestion doit mettre beaucoup de soin à expliquer la nouvelle orientation que choisit l'organisation et à en guider tous les membres durant l'étape de l'évolution des paradigmes.

«D'entrée de jeu, il faut songer à tous les aspects du changement. Il vous faut bien comprendre que ce que vous faites peut se répercuter de façon décisive sur les valeurs, la philosophie et le comportement de l'organisation.»

5.73 La démarche suivante du processus est de mettre en cours un plan d'action relatif au nouveau paradigme. Ce plan consiste à changer non seulement les stratégies, les structures et les systèmes, mais également les hypothèses et les comportements pour qu'ils appuient la nouvelle approche et qu'en retour, celle-ci les soutienne. Cela nécessitera aussi des qualités de chef de file et de la persévérance.

5.74 La dernière démarche du processus d'apprentissage comporte deux étapes : d'abord l'intégration du nouveau paradigme ou du paradigme élargi dans la trame même de la vie organisationnelle, ensuite la prise de conscience que ce nouveau modèle théorique doit faire l'objet d'un examen à mesure que le changement suit son cours.

5.75 Le contrôle sur les finances des ministères constitue un autre exemple de l'évolution d'un paradigme. Tout récemment encore, le gouvernement mettait l'accent sur le nombre d'années-personnes; maintenant il prescrit une certaine somme d'argent. Le nouveau paradigme incite les ministères à déterminer eux-mêmes le nombre et le niveau des employés dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mandat, et ce, dans les limites que leur impose leur budget de fonctionnement.

5.76 L'instauration de l'horaire flexible est un autre exemple de l'évolution d'un paradigme. À une époque, tous les employés d'un ministère travaillaient «de neuf à cinq». Maintenant, beaucoup de gens jouissent d'une certaine marge de manoeuvre dans l'organisation de leur journée de travail, compte tenu du volume de travail et de leurs besoins personnels.

5.77 Le paradigme susmentionné a été à nouveau élargi par l'arrivée du télétravail. Par le passé, les employés devaient travailler sur place. Or, maintenant, les employés n'ont plus à se rendre au travail, le travail peut se rendre aux employés : ces derniers sont nombreux à pouvoir travailler à domicile.

5.78 Un autre exemple de l'évolution d'un paradigme nous est fourni par la perception des recettes. Ainsi, les agents de douane canadiens touchaient auparavant une part des droits de douane qu'ils percevaient. Cette façon de faire reposait sur l'hypothèse selon laquelle le montant des recettes perçues serait «maximisé». Or, les normes qu'appliquent les organisations évoluent avec le temps et aujourd'hui les ministères percepteurs ont pour objectif de percevoir un montant «équitable» de recettes.

5.79 On peut imaginer qu'un tel paradigme évolue même davantage. Ainsi, plutôt que de se considérer uniquement comme un organisme de perception et d'application réglementaire, un ministère chargé de percevoir des recettes pourrait assumer le rôle de partenaire des contribuables en vue d'assurer son propre succès et le leur. Dans cette optique, le ministère pourrait adresser les propos suivants à une société privée : «Nous prélevons 30 p. 100 de l'ensemble de vos béné-

fices; plus vos bénéfices sont élevés, plus le montant qui nous revient est élevé. Le gouvernement a donc tout intérêt à veiller à ce que votre réussite soit encore plus grande. Ainsi, plutôt que de nous concentrer sur l'efficience du traitement de vos déclarations d'impôt, nous nous attacherons à vous aider à diminuer les frais que vous engagez pour les établir. Cela dit, plutôt que de consacrer un million de dollars à l'achat de lecteurs électroniques de formulaires, nous affecterons cette somme à la recherche de moyens d'éliminer complètement les formulaires afin que vous puissiez produire vos déclarations par voie électronique.»

5.80 L'examen et la modification des modèles théoriques ne se limitent pas à un rajustement ponctuel. Les organisations doivent comprendre qu'il s'agit là d'un processus permanent.

Suggestions utiles à la fonction publique

5.81 Notre étude avait pour objet d'explorer le thème de l'apprentissage organisationnel. Dans cette dernière section, nous présentons quelques suggestions à la fonction publique. Ce faisant, nous espérons susciter des discussions et une intervention concrète.

5.82 Il n'est pas nécessaire que les mesures prises pour donner suite à nos suggestions passent toutes par des voies officielles. L'encouragement et l'appui accordés aux équipes, à tous les niveaux, pour qu'elles apprennent de nouvelles façons d'atteindre leurs buts peuvent contribuer dans une large mesure à instaurer une culture d'apprentissage. Les équipes évolutives pourraient jouer le rôle d'anticorps luttant contre l'inertie bureaucratique. Cette approche serait bien conforme à l'esprit de Fonction publique 2000, une initiative que le Bureau appuie sans réserve.

La fonction des normes et des règles

5.83 Toutes les sociétés et toutes les organisations sont invariablement dotées de règles qui affranchissent ses membres de l'incertitude et de la confusion : ces règles imposent un cadre de conditions uniformes et prévisibles dans lequel nous pouvons vivre en toute confiance. À ce chapitre, le code de la route est un bon exemple. Nous admettons tous la nécessité de conduire d'un côté donné de la voie publique, nous savons qu'il faut arrêter au feu rouge et que le feu vert autorise le passage. Nous savons également que ces règles sont en vigueur en permanence et s'appliquent à tous les conducteurs, d'où la possibilité de circuler même dans les chemins les plus achalandés dans une relative sécurité. Dans cet ordre d'idée, le contrôle de la circulation aérienne assure la tranquillité d'esprit et la sécurité de millions de voyageurs. Certes, il arrive que des accidents se produisent, mais sans code de la route, ce serait le chaos.

5.84 Toutefois, les règles et procédures minent la productivité lorsqu'elles sont appliquées de manière inadéquate ou lorsque les gens s'y conforment du simple fait qu'elles existent. Les résultats de notre étude démontrent que les règles sont le plus efficaces lorsque les intéressés les comprennent et les jugent utiles, et lorsqu'elles s'inscrivent dans un cycle d'apprentissage qui en prévoit l'examen et la modification périodiques.

5.85 Il est possible de voir se former et exister des organisations évolutives même en milieu bureaucratique. Ces organisations sont celles qui ont su concilier, d'une part, le besoin de règles et de conformité et, d'autre part, le besoin d'apprendre et d'innover sans cesse.

«Il faut parvenir à un équilibre entre la liberté individuelle et un système excessivement rigide. Il faut habiliter les gens et sabrer dans les restrictions. En tant que gestionnaire, vous

L'encouragement et l'appui accordés aux équipes, à tous les niveaux, pour qu'elles apprennent de nouvelles façons d'atteindre leurs buts peuvent instaurer une culture d'apprentissage.

devez avoir confiance en vos employés... vous vous devez de les connaître et de connaître leurs antécédents... et vous devez leur faire confiance à moins qu'ils s'en soient montrés indignes.»

Le partenariat avec la clientèle

5.86 Les organisations de l'État s'acquittent de deux fonctions très larges : elles fournissent des produits et des services à leur clientèle, et elles cherchent à assurer le respect de réglementations. Ces deux fonctions s'exercent de pair, et elles sont essentielles à la gestion des affaires du pays.

L'objet de ce partenariat d'apprentissage est de parvenir, ensemble, à des résultats que la société valorise.

5.87 Certains services gouvernementaux, par exemple les services de santé et le soutien des revenus, sont acceptés sans réserve, voire attendus avec impatience. Mais il en est d'autres, par exemple la perception de recettes et divers services d'inspection, qui peuvent susciter un ressentiment, voire une résistance.

5.88 Pour que la fonction publique devienne une organisation évolutive, il faut qu'elle se considère comme associée dans un partenariat interactif avec sa clientèle. L'objet de ce partenariat d'apprentissage est de parvenir, ensemble, à des résultats que la société valorise.

5.89 Ainsi, les organisations doivent consacrer beaucoup d'efforts à la définition de leur clientèle. Elles doivent aussi continuellement apprendre non seulement sur les produits et services qu'elles fournissent mais également sur la façon dont la clientèle les accepte, les utilise et les respecte pour le plus grand profit de la société.

5.90 Dans cette optique, les organisations de service public doivent concevoir et offrir tant les services que les règlements de manière à amener une acceptation, une utilisation et un respect maximaux de la part de la clientèle. Nous estimons que le fait de nouer des partenariats d'apprentissage avec la clientèle constitue un autre processus essentiel de l'organisation évolutive.

Favoriser une culture d'apprentissage

5.91 Nous avons dit plus tôt que les organisations étaient régulièrement engagées dans quelque forme d'apprentissage. La plupart sont dotées de programmes de formation en règle, bon nombre effectuent de la recherche et du développement, et certaines scrutent périodiquement leur environnement afin d'y déceler changements et faits nouveaux. Très souvent, ces activités sont distinctes des activités courantes, et la connaissance que l'on en tire n'est pas diffusée dans toute l'organisation. Il en résulte parfois une situation où des employés isolés, sans lien entre eux, possèdent des connaissances de pointe et sont coupés de l'ensemble de l'organisation.

5.92 L'organisation évolutive prend des moyens pour amener tous ses membres au même niveau de connaissances et les inciter à poursuivre leur apprentissage individuellement et en équipes. En pareil milieu, les équipes sont considérées comme des communautés de pratiques qui forment la pierre angulaire d'une culture d'apprentissage et où cet apprentissage a lieu par des moyens officiels et officieux. Cette façon de faire consacre la notion que l'apprentissage fait le pont entre le travail et l'innovation.

5.93 Les résultats de notre étude indiquent que les organisations évolutives acquièrent la capacité de mettre en oeuvre trois processus qui sont au coeur même de l'apprentissage organisationnel. Il s'agit des processus suivants :

- Encourager et appuyer avec résolution l'apprentissage individuel et enchâsser les résultats de cet apprentissage dans la culture et les pratiques de l'organisation.
- Examiner et modifier les hypothèses et les modèles théoriques de base de l'organisation pour qu'elle

continue d'être en concordance avec un milieu en pleine mutation.

- Nouer des partenariats d'apprentissage avec la clientèle afin d'obtenir des résultats que la société valorise.

5.94 Le processus qui consiste à nouer des partenariats avec la clientèle devrait constituer l'élément moteur de la plupart des autres activités d'apprentissage que mène l'organisation et orienter ces dernières, car c'est celui qui se rapproche le plus de la raison d'être de l'organisation.

5.95 Nous étions partagés entre deux points de vue au moment de discuter dans quelle mesure le présent chapitre devait offrir des suggestions. Certains conseillers nous ont fait une mise en garde, invoquant le danger que des suggestions soient utilisées comme une liste de contrôle ou une recette. D'autres étaient d'avis que l'étude avait mis au jour des idées profondes et si riches qu'il aurait été malheureux de ne pas offrir de consignes précises aux gestionnaires.

5.96 Nous avons choisi une troisième possibilité : nous avons dressé la liste de questions qui suit à l'intention des gestionnaires. Ces derniers peuvent amorcer la démarche en vue d'édifier une culture d'apprentissage au sein de leur organisation en trouvant des réponses aux questions posées et en mettant en pratique des solutions.

- L'organisation a–t–elle énoncé un but commun? Le cas échéant, les membres de l'organisation le comprennent–ils? Se sont–ils engagés à l'atteindre? Des moyens sont–ils prévus pour le réviser à intervalles réguliers à la lumière de circonstances nouvelles?

- L'organisation a–t–elle mis en place un cadre de valeurs et de principes de fonctionnement que doivent respecter ses membres, mais dans lequel ils sont encouragés à poursuivre leur apprentissage et à trouver des moyens novateurs d'améliorer le rendement?

- Les membres de l'organisation ont–ils compris, sans exception, que leur travail est précieux, qu'ils contribuent à livrer les produits de l'organisation, qu'ils aident à répondre aux besoins de la clientèle et qu'ils concourent au bien–être de la société?

- L'organisation envisage–t–elle le changement comme une occasion bienvenue plutôt que comme une menace à laquelle il faut résister?

- L'organisation sait–elle que les modèles théoriques sont souvent acquis et entretenus inconsciemment, mais qu'ils déterminent les stratégies et l'action de l'organisation?

- L'organisation examine–t–elle et remet–elle en question régulièrement ses modèles théoriques et ses perceptions intellectuelles afin de vérifier si elles concordent avec la réalité?

- Les gens à tous les paliers sont–ils encouragés à apprendre, à acquérir des compétences, à faire des expériences, à participer à des projets pilotes et à proposer des innovations?

- Les connaissances qui résultent de l'apprentissage individuel sont–elles diffusées dans toute l'organisation? Sont–elles enchâssés dans les processus et les pratiques de l'organisation dans son ensemble?

- L'organisation met–elle à profit tant les réussites que les échecs, comme moyens d'apprentissage en vue d'apporter des améliorations à l'avenir?

- L'organisation accueille–t–elle favorablement des points de vue et des idées variés, tant de source interne qu'externe?

- L'organisation cherche–t–elle à dépister et à traiter les causes de problèmes plutôt que de simplement s'attaquer aux symptômes?

L'apprentissage fait le pont entre le travail et l'innovation.

Est–elle consciente que les problèmes peuvent être éventuellement attribuables à plusieurs facteurs liés entre eux?

- L'organisation définit–elle régulièrement sa clientèle et se penche–t–elle périodiquement sur les moyens d'entretenir un partenariat d'apprentissage productif avec elle afin d'obtenir des résultats recherchés?
- L'organisation est-elle consciente que l'apprentissage organisationnel est un processus continu plutôt qu'une transformation ponctuelle?

Conclusion

5.97 Dans un régime classique, l'apprentissage se fait normalement par l'analyse et la planification, suivies du contrôle de la conformité avec le plan établi.

5.98 Au besoin, l'organisation évolutive demeure capable d'adopter un comportement classique, mais elle est particulièrement compétente et capable d'apprendre efficacement des gestes qu'elle a posés en situation réelle. Elle peut le faire aussi au moyen de cadres d'apprentissage parallèles, telles les simulations et les expériences. L'organisation s'assure une marge de manoeuvre en évitant de toujours planifier de façon minutieuse et exhaustive avant de passer à l'action et à la mise en oeuvre.

5.99 L'organisation évolutive a la faculté d'aller au–delà de l'analyse formelle et de mettre à profit les intuitions et l'apprentissage inconscient. Cela veut dire saisir des choses sans pour autant pouvoir en expliquer à fond les assises théoriques.

5.100 L'organisation, tout comme la vie, est soumise à des cycles : la centralisation est suivie de la décentralisation, l'accent est mis d'abord sur le produit ensuite sur le client, la structure horizontale succède à la structure hiérarchique. Par contre, l'organisation évolutive ne se contente pas de «tourner en rond», de revenir au début et de répéter les mêmes erreurs. Elle porte la compréhension à des paliers de plus en plus élevés, et l'apprentissage est au coeur même du système. Plutôt que de procéder simplement par cycles répétés, l'organisation évolutive suit une spirale ascendante, une spirale d'apprentissage et d'innovation continus.

Chapitre 6

L'information destinée au Parlement

Rapports des ministères

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	6.1
Contexte : Le cadre institutionnel	6.6
Le Parlement, la confiance et le Budget des dépenses (6.6)	
Réforme du Budget des dépenses (6.10)	
La Partie III du Budget des dépenses et l'obligation de rendre compte (6.12)	
Communication de l'information sur l'intendance : la gamme complète des activités des ministères	6.15
Les opérations du gouvernement sont complexes (6.15)	
Les rapports entre le Parlement et le gouvernement ont changé depuis la confédération (6.16)	
Ce qu'est, pour nous, une information adéquate	6.25
L'information sur l'intendance englobe de l'information sur le devoir et l'obligation plus générale de préserver, de maintenir et de bien gérer le patrimoine du gouvernement, cela vu d'une perspective plus vaste (6.26)	
L'information financière ferait état de toutes les activités financières d'un ministère, même de celles qui ne nécessitent pas d'autorisation de dépenser de la part du Parlement (6.29)	
L'information opérationnelle comporterait une information plus détaillée sur une foule de domaines (6.34)	
L'information destinée au Parlement devrait répondre à quatre questions (6.39)	
Critères de l'information destinée au Parlement (6.40)	
Il y a des limites au volume d'information qui peut être absorbé (6.41)	
L'information actuelle est-elle à la hauteur?	6.46
L'information communiquée par les ministères n'est pas assez vaste (6.48)	
Entraves à l'amélioration de l'information	6.53
Préoccupations des parlementaires à l'égard de l'information (6.54)	
Préoccupations des ministères à l'égard de l'information actuelle (6.59)	
Sommaire des observations et des recommandations	6.70
La nécessité de communiquer l'information sur l'intendance (6.70)	
Fréquence des rapports et des examens (6.73)	
L'informatique et la communication de l'information au Parlement (6.77)	
Conclusion	6.85
Annexe Évaluation de l'information actuelle	6.91

Pièces

6.1 Catégories d'information
6.2 Cadre de rapports
6.3 Organisations visées par l'évaluation

L'information destinée au Parlement

Rapports des ministères

Vérificateur général adjoint : Ronald Thompson
Vérificateur responsable : Jeff Greenberg

Points saillants

6.1 Au début des années quatre–vingts, le gouvernement a remanié le Budget des dépenses et introduit un nouvel instrument conçu pour fournir au Parlement de l'information sur les dépenses des ministères, à savoir la Partie III du Budget des dépenses. Ce changement a donné lieu à une amélioration considérable de la présentation de l'information, mais, comme on en avait généralement convenu, cette amélioration s'est limitée à l'information sur les dépenses annuelles.

6.2 Pourtant, les opérations du gouvernement sont complexes et les instruments dont il se sert sont variés, mais seuls certains d'entre eux sont reflétés par les dépenses annuelles. Le Parlement est en droit d'attendre et de recevoir régulièrement des comptes sur l'ensemble des opérations du gouvernement, en d'autres mots, sur l'intendance globale. Les Parties III devraient être modifiées de manière à fournir de l'information sur cette intendance globale, et elles devraient être produites et déposées suivant un cycle qui pourrait varier d'un ministère à l'autre.

6.3 Tant les comités parlementaires que les ministères du gouvernement seraient mieux servis par ces examens cycliques approfondis de l'intendance globale des ministères, lesquels seraient effectués dans le cadre de l'actuel système d'approbation annuelle du Budget des dépenses par le Parlement.

6.4 Cette méthode donnerait lieu à une information plus considérable et plus utile, mais elle ne se traduirait pas nécessairement par plus de pages d'imprimés. Les techniques actuelles permettent de produire des Parties III axées sur l'information sur l'intendance plus courtes, l'information supplémentaire étant stockée dans des bibliothèques électroniques. Cette information supplémentaire serait mise à jour au moins une fois par année et fournie sur demande, sous forme électronique ou imprimée.

6.5 Rendre compte de l'intendance globale ne se termine pas avec la présentation d'une meilleure Partie III. Les discours des ministres, les réponses aux questions posées en Chambre, les témoignages des ministres et des représentants de ministères devant les comités constituent tous des occasions de satisfaire au besoin de transparence du gouvernement. La qualité de l'information communiquée devrait préoccuper constamment une administration qui veut être à la hauteur de l'idéal d'un gouvernement responsable.

Contexte : Le cadre institutionnel

Le Parlement, la confiance et le Budget des dépenses

6.6 Depuis la confédération, le Parlement s'est acquitté de son obligation annuelle de répondre aux demandes d'autorisation de dépenser au cours du prochain exercice qui lui ont été présentées par le gouvernement. Ce faisant, le Parlement a respecté la tradition bien établie qui veut que ce n'est pas lui qui gouverne, mais bien l'exécutif. Le devoir du Parlement est d'acquérir, au nom des Canadiens et des Canadiennes, l'assurance que l'exécutif est compétent et que la Chambre des communes lui fait pleinement confiance.

Ce n'est pas le Parlement qui gouverne, mais bien l'exécutif.

6.7 Il existe un certain nombre de moyens que les parlementaires utilisent en Chambre pour remplir ce devoir. Pour les députés de l'arrière–ban, qu'ils fassent partie de l'opposition ou du gouvernement au pouvoir, ces moyens comprennent notamment des questions orales et écrites, des déclarations, des débats et des motions. De son côté, le gouvernement essaie de maintenir la confiance qu'on lui accorde en faisant appel à divers véhicules de communication de l'information, c'est–à–dire en déposant des rapports, en prononçant des discours, en répondant aux questions posées et en témoignant devant des comités. De plus, il essaie de gérer le calendrier parlementaire en ayant recours à des moyens comme la clôture, l'attribution d'une période de temps, et en contrôlant l'obtention de recettes par voie d'imposition (examen des voies et moyens) et les dépenses (examen des crédits).

6.8 Une procédure nécessaire de l'examen des crédits est le dépôt du Budget des dépenses (appelés crédits). Cette procédure donne au Parlement la possibilité de se servir de l'examen des opérations ou des activités détaillées comme moyen d'évaluer la compétence de l'exécutif. À cette étape de la procédure, le moyen d'articuler le mécontentement du Parlement est de présenter une motion visant à réduire ou à rejeter un crédit du Budget des dépenses. Le gouvernement réagit à de telles motions comme s'il s'agissait d'une remise en question de sa compétence et, naturellement, il s'y oppose. Les rares occasions où de telles motions l'emportent, elles conduisent presque inévitablement à la dissolution du Parlement et à une élection générale.

Une procédure nécessaire de l'examen des crédits est le dépôt du Budget des dépenses. Cette procédure donne au Parlement la possibilité de se servir de l'examen des opérations ou des activités détaillées comme moyen d'évaluer la compétence de l'exécutif.

6.9 Le dépôt du Budget des dépenses et la mesure de son utilité se font dans le cadre de cette procédure qui résiste à l'épreuve du temps, depuis les premiers jours de la confédération.

Réforme du Budget des dépenses

6.10 Depuis le dépôt du premier Budget en 1867, il est survenu trois changements de forme et de contenu : en 1938, en 1970 et en 1981. La dernière réforme a fait suite à un examen de la gestion financière et de l'obligation de rendre compte réalisé par le Comité permanent des comptes publics, le Bureau du vérificateur général et la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert). Le Bureau du contrôleur général nouvellement créé s'était vu confier la tâche de répondre aux recommandations.

6.11 Dans leurs recommandations, en 1979, tant la Commission Lambert que le Bureau du vérificateur général ont laissé entendre que l'obligation de rendre compte en matière financière serait mieux servie si le gouvernement faisait rapport de ses plans de dépenses au printemps, avec le Budget des dépenses, et de ses résultats antérieurs, à l'automne. Les rapports de l'automne devaient éliminer la nécessité, pour la plupart des ministères, de présenter des rapports annuels et de fournir de l'information sur leurs activités dans les Comptes publics, en permettant le fusionnement des aspects les plus utiles des deux et la disparition du reste.

Le gouvernement s'engage parfois dans des activités dont le processus des dépenses annuelles ne rend pas bien compte ou qui sont organisées d'une manière incompatible avec la structure du Budget des dépenses. Lorsque cela se produit, il se crée une lacune, dans le sens où la Partie III ne constitue pas un document complet de reddition de comptes.

La Partie III du Budget des dépenses et l'obligation de rendre compte

6.12 Dans sa réponse, le gouvernement de l'époque a indiqué que le Parlement et le gouvernement seraient mieux servis si la réforme était limitée au Budget des dépenses. C'est ce qui a donné naissance à un nouveau Budget des dépenses en trois parties. La Partie I correspondrait au plan de dépenses du gouvernement tout entier, tandis que la Partie II, le Budget des dépenses principal, viendrait appuyer les autorisations législatives annuelles de dépenser, le projet de loi de crédits. La Partie III du Budget, aussi appelée le plan de dépenses des ministères, renfermerait des renseignements sur les dépenses futures ainsi que sur les résultats passés. Les membres du Comité des comptes publics et les autres députés ont considéré comme raisonnables les raisons données par le gouvernement pour vouloir limiter la réforme au Budget et ils les ont acceptées. Le projet de réforme a aussi reçu l'appui total du Bureau du vérificateur général.

6.13 En rétrospective, il se peut que cette décision soit une raison pour laquelle la Partie III déçoit tant le Parlement que le gouvernement. La Partie III est un document du Budget des dépenses qui fait état des plans de dépenses et des résultats obtenus par rapport aux plans précédents. Elle est conçue pour être pleinement compatible avec la structure et le contenu de la Partie II et du projet de loi de crédits qui s'y rapporte. Si l'on fait abstraction du fait qu'elle ne fournit pas une information suffisante sur les résultats, la Partie III a fait beaucoup pour répondre aux besoins d'information sur les dépenses annuelles dont elle est censée faire état. En un sens, elle est devenue le véhicule dont les ministères se servent le plus pour communiquer de l'information au Parlement.

6.14 Mais les gouvernements s'engagent parfois dans des activités dont le processus des dépenses annuelles ne rend pas bien compte ou qui sont organisées d'une manière incompatible avec la structure du Budget des dépenses. Lorsque cela se produit, il se crée une lacune, dans le sens où la Partie III ne constitue pas un document complet de reddition de comptes.

Communication de l'information sur l'intendance : la gamme complète des activités des ministères

Les opérations du gouvernement sont complexes

6.15 Le gouvernement est chargé de la tâche complexe de servir l'intérêt public et, ce faisant, de gérer judicieusement les ressources considérables dont il dispose. Les instruments dont il se sert pour remplir sa mission sont variés. Le Parlement est en droit d'attendre et de recevoir régulièrement des comptes sur la façon dont le gouvernement s'acquitte de ces responsabilités. Les rapports annuels qui mettent l'accent sur la conformité aux autorisations de dépenser ne reflètent pas le devoir et l'obligation plus générale de préserver, de maintenir et de bien gérer le patrimoine du gouvernement, bref, l'intendance globale.

Les rapports entre le Parlement et le gouvernement ont changé depuis la confédération

6.16 Au cours des 70 premières années qui ont suivi la confédération, les responsabilités de gestion du gouvernement étaient relativement simples et modestes, et elles se traduisaient raisonnablement bien par l'affectation annuelle des crédits. La Seconde Guerre mondiale et l'après–guerre ont transformé le Canada en un État moderne. Elles ont aussi modifié le mode de fonctionnement du gouvernement ainsi que les anciens rapports entre le gouvernement et le Parlement.

6.17 Pour ce qui est des dépenses, de nouveaux programmes économiques et sociaux ont surgi. Ces program-

mes, qui supposaient d'importants transferts aux provinces et aux particuliers, comportaient des programmes de santé, d'éducation, de péréquation, de pensions et d'allocations familiales. Il s'agissait de programmes permanents qui exigeaient une continuité de financement. Pour que le gouvernement puisse les appliquer, le Parlement lui a donné l'autorisation permanente de puiser des fonds à même le Trésor sans avoir à obtenir l'approbation annuelle du Parlement.

6.18 De 1962 à 1991, les fonds affectés à ces programmes prévus par la loi sont passés de 3,1 milliards à 93 milliards de dollars, ou de 46 à 66 p. 100 des dépenses totales.

6.19 Toujours pour ce qui est des dépenses, le gouvernement compte occasionnellement sur le secteur privé pour l'aider à accomplir sa mission. Depuis de nombreuses années, le gouvernement encourage le secteur privé à entreprendre ou à contribuer au financement des projets qui sont considérés comme servant l'intérêt public, en accordant des garanties d'emprunts. La raison qui l'incite à agir ainsi est que, sans cet appui, le secteur privé n'investirait peut–être pas dans les projets. Par exemple, dans les années soixante, les garanties d'emprunts fournies aux étudiants, en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, ont commencé à prendre de l'ampleur, et elles existent encore aujourd'hui. Plus récemment, la plus grande partie de l'appui du gouvernement fédéral aux mégaprojets énergétiques comme Hibernia et l'usine de valorisation NewGrade a pris la forme de garanties d'emprunts. L'an dernier, ces éléments de passif éventuel atteignaient environ huit milliards de dollars, compte non tenu de faits comme les revendications territoriales des autochtones.

6.20 Il existe aussi, au niveau des recettes, des exemples qui montrent l'utilisation généralisée, par le gouvernement, d'instruments qui débordent du cadre de l'habituel processus des crédits annuels. La méthode du crédit net, par exemple, permet aux ministères de réduire les demandes de dépenses nettes qu'elles présentent au Parlement en se servant des recettes perçues pour compenser les dépenses.

6.21 Sur un plan beaucoup plus vaste, les dépenses fiscales – qui comprennent déductions, exemptions, crédits, taux réduits d'imposition et reports d'impôt – constituent une façon d'utiliser le régime fiscal comme un instrument ou un ensemble d'instruments pour atteindre des objectifs économiques et sociaux. Lorsque nous avons étudié cette question en 1986, nous avons estimé, d'après le *Compte du coût des mesures fiscales sélectives* établi en 1985 par le ministère des Finances, que les dépenses fiscales totalisaient 28 milliards de dollars chaque année, c'est–à–dire l'équivalent de plus du quart de la valeur des dépenses pour cet exercice.

6.22 L'utilisation croissante, par les gouvernements modernes, d'une foule d'instruments pour que les choses se fassent se voit d'autres façons. Les ressources placées sous la protection du gouvernement fédéral sont considérables. Le public canadien, par l'intermédiaire du Parlement, s'attend que le gouvernement agisse avec prudence pour ce qui est de l'intendance tant des biens matériels que du passif, ce qui va des immeubles et des bateaux à la préservation des lieux historiques, de la protection des pensions des employés à la protection de l'environnement. Les programmes de réglementation constituent l'un des instruments les plus visibles que le gouvernement utilise. Ces programmes influencent le comportement du public par les actions gouvernementales qui cherchent à informer, à persuader tout aussi bien qu'à obliger. Les règlements en matière d'environnement et la mise en oeuvre de la stratégie environnementale du gouvernement montrent à quel point l'influence du gouvernement peut être grande sans comporter d'augmentations considérables des dépenses.

6.23 Cette vaste gamme de responsabilités touche à des domaines beaucoup plus nombreux et complexes que ne

À une époque où les ressources publiques sont rares et où la dette augmente, il importe de plus en plus de chercher des moyens de faire faire les choses par les autres plutôt que de dépenser de l'argent pour les faire soi–même.

Pour la haute direction d'une organisation, communiquer l'information sur l'intendance veut dire articuler sa mission d'une manière qui lui permette de déterminer son succès.

pourra jamais le laisser voir le processus du Budget des dépenses ou le laisser transparaître les états financiers conventionnels. À une époque où les ressources publiques sont rares et où la dette augmente, il importe de plus en plus de chercher des moyens de faire faire les choses par les autres plutôt que de dépenser de l'argent pour les faire soi-même.

6.24 Cette réalité n'atténue en rien la nécessité de fournir de l'information pour le Budget des dépenses et de rendre compte des résultats obtenus par rapport aux plans; elle montre qu'il y a encore beaucoup à faire avant que toutes les activités des ministères et organismes, c'est-à-dire l'information sur l'intendance globale, soient divulguées.

Ce qu'est, pour nous, une information adéquate

6.25 À notre avis, il existe trois catégories d'information reliées entre elles, qui doivent être entièrement divulguées et qui sont essentielles au maintien de la confiance dans le Parlement. Il s'agit de l'information sur l'intendance, de l'information financière et de l'information opérationnelle (voir la pièce 6.1).

L'information sur l'intendance englobe de l'information sur le devoir et l'obligation plus générale de préserver, de maintenir et de bien gérer le patrimoine du gouvernement, cela vu d'une perspective plus vaste

6.26 L'information sur l'intendance comprendrait une description de la mission de l'organisation, de ses principaux secteurs d'activité, de sa structure, des instruments qu'elle utilise, des buts et des objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés pour accomplir sa mission et des résultats obtenus qui montrent dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Elle devrait aussi inclure une reconnaissance des responsabilités du ministère à l'égard de la gestion des ressources publiques considérables qui sont placées sous son contrôle.

6.27 Pour la haute direction d'une organisation, communiquer l'information sur l'intendance veut dire articuler sa mission d'une manière qui lui permette de déterminer son succès. La clarification de la mission peut représenter la tâche de planification la plus importante pour la direction, parce qu'elle lui permet de se concentrer sur l'objectif de l'organisation, d'attirer l'attention sur ce qu'elle croit être important et de se fixer des objectifs mesurables pour atteindre cet objectif. Il ne faut pas considérer cette tâche comme le simple relevé de chaque programme, activité et sous-activité de l'organisation.

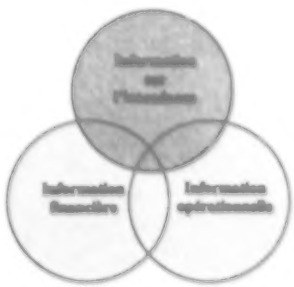
6.28 Si cette tâche est bien exécutée, elle peut, et elle devrait, donner naissance à un bref rapport sur l'intendance qui met l'accent sur l'information stratégique et sur l'information à un niveau élevé de l'organisation. L'information détaillée à l'appui, décrite ci-après, doit exister et être facile d'accès, mais elle n'a pas à faire partie du rapport sur l'intendance.

L'information financière ferait état de toutes les activités financières d'un ministère, même de celles qui ne nécessitent pas d'autorisation de dépenser de la part du Parlement

6.29 Nous avons déjà souligné que, de nos jours, il arrive souvent que le gouvernement ait recours à une foule d'instruments et de ressources financières pour s'assurer que les choses se fassent. Mis à part le fait que le gouvernement doit faire approuver ses coûts administratifs par le Parlement, une grande partie du financement qui permet au gouvernement de voir à ce que les choses se fassent découle de l'appui du secteur privé. Les garanties d'emprunts et les règlements, comme les mesures de protection de l'environnement, ne sont que quelques exemples.

Pièce 6.1

Catégories d'information



6.30 De plus, lorsque le gouvernement achète des biens matériels comme des bateaux et des immeubles, il ne les comptabilise pas comme un élément d'actif; il les paie tout simplement et les considère comme une dépense, au même titre que les fournitures de bureau. Dans un sens, pour le gouvernement, un dollar vaut toujours un dollar. Il ne tient pas compte du fait que certaines dépenses créent des biens qui continueront à servir au cours des années à venir, s'ils sont bien entretenus. Si ces dépenses d'immobilisations ne sont pas comptabilisées à titre de biens matériels, nous risquons d'ignorer ou de retarder la nécessité de les entretenir. Autrement dit, loin des yeux, loin du coeur.

6.31 À notre avis, l'information financière destinée au Parlement doit faire état de toutes les ressources financières et de tous les instruments utilisés par un ministère, qu'ils fassent partie ou non des dépenses annuelles.

6.32 Dans une grande mesure, l'information sur l'intendance et l'information financière se chevauchent. Il faut s'y attendre puisque l'information financière est liée aux activités de l'organisation.

6.33 Il faudrait aussi s'attendre que l'information financière communiquée témoigne de la façon dont le Parlement a autorisé les dépenses. Cette situation peut être à l'origine d'un dilemme lorsque les secteurs d'activité diffèrent de la structure du Budget des dépenses. Le cas échéant, l'information financière communiquée devrait faire état des deux : il devrait toujours y avoir une comptabilité des coûts liés à la réalisation des activités dans l'ensemble de l'organisation. Mais, il devrait aussi y avoir un lien entre ces coûts et le Budget des dépenses.

L'information opérationnelle comporterait une information plus détaillée sur une foule de domaines

6.34 Il y aurait un rapport clair entre cette information et l'information financière, qui, tout comme cette dernière, découlerait de l'information sur l'intendance.

6.35 Elle comprendrait de l'information sur les activités de l'organisation, sur les questions administratives qui revêtent une importance particulière pour les députés et sur la gestion des ressources humaines, ainsi que des comparaisons de coûts dans le temps. De plus, elle comprendrait de l'information sur les études d'évaluation qui contribuent à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité de l'organisation.

6.36 Elle engloberait aussi de l'information précise que le Parlement a demandée, par exemple, dans les rapports annuels prévus par la loi. Cette façon de faire serait conforme aux modifications de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux mesures annoncées dans le Budget de février 1992 selon lesquelles les ministères pourraient cesser de produire les rapports annuels exigés par la loi et incorporer l'information qu'ils renferment dans le Budget des dépenses ou dans les Comptes publics. L'essentiel, c'est que l'information continue à être recueillie en temps opportun.

6.37 Il importe que cette information continue à être mise à jour en temps opportun, qu'elle soit diffusée séparément, incorporée dans un autre rapport ou tout simplement fournie sur demande.

6.38 Essentiellement, l'information opérationnelle désigne l'information habituelle qui aiderait les ministères à faire montre de leur capacité de gérer leurs activités. Nous ne voulons pas insinuer qu'il faudrait de nouveaux systèmes d'information pas plus que nous ne demandons une reproduction de l'information de gestion. L'information opérationnelle destinée au Parlement devrait découler directement de l'actuelle information de gestion, mais, de la même façon que les rapports sont préparés pour le Parlement aujourd'hui; elle pourrait avoir à être remaniée et résumée. Nous avons déjà indiqué que la gestion est l'affaire

À notre avis, l'information financière des ministères destinée au Parlement doit faire état de toutes les ressources financières et de tous les instruments utilisés par un ministère, qu'ils fassent partie ou non des dépenses annuelles.

de l'exécutif, pas du Parlement. Le rôle du Parlement est de s'assurer que l'exécutif maintienne la confiance accordée par la Chambre des communes et d'influer sur les actions de l'exécutif en effectuant des examens, en posant des questions et en formulant des critiques.

L'information destinée au Parlement devrait répondre à quatre questions

6.39 Au moment où nous avons élaboré ce cadre pour l'information destinée au Parlement, nous nous sommes aussi demandés si l'obligation de respecter un tel cadre ne nécessiterait pas un ensemble détaillé de règles et de directives. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il fallait trouver un équilibre entre les contrôles exercés par les organismes centraux et les responsabilités déléguées aux personnes chargées de l'intendance. Pour trouver cet équilibre, nous croyons que la communication de l'information sur l'intendance serait bien servie si les quatre questions suivantes étaient prises en considération :

- Quelles sont la mission et les activités du ministère?
- Comment le ministère s'y prend-il pour mener ses activités de façon à remplir sa mission?
- Quels objectifs stratégiques le ministère s'est-il fixés pour remplir sa mission et quels plans a-t-il établis pour gérer les importantes ressources publiques placées sous son contrôle?
- Dans quelle mesure le ministère a-t-il atteint ses objectifs et combien cela lui a-t-il coûté?

Critères de l'information destinée au Parlement

6.40 L'information destinée au Parlement doit respecter trois critères globaux : être pertinente, fiable et compréhensible. Pour être pertinente, l'information doit être significative, exhaustive et opportune, et répondre aux quatre questions énumérées ci-dessus. Pour être fiable, l'information doit être uniforme, d'une source d'information à l'autre, en plus de l'être dans le temps et elle doit résister à l'épreuve de la validation. Pour être compréhensible, l'information doit pouvoir être comprise par toute personne qui ne connaît pas à fond le jargon de la fonction publique ni les détails de l'organisation du ministère. Voir la pièce 6.2 pour une représentation graphique du cadre d'information.

Il y a des limites au volume d'information qui peut être absorbé

6.41 Le Parlement est un endroit occupé et même le lecteur le plus avide ne peut pas arriver à absorber tout le matériel que les députés reçoivent actuellement. Nous reconnaissons aussi que les députés ont divers besoins : certains veulent un aperçu simple et général d'un ministère, d'autres, qui peuvent avoir un intérêt marqué pour un ministère, veulent en savoir beaucoup plus au sujet de ses activités et d'autres encore peuvent vouloir suffisamment d'information pour être en mesure de renseigner leurs électeurs au moyen, par exemple, de leur «Bulle-

Pièce 6.2

Cadre de rapports

	Pertinente	Crédible	Compréhensible
Quelles sont la mission et les activités du ministère?			
Comment le ministère s'y prend-il pour mener ses activités de façon à remplir sa mission?			
Quels objectifs stratégiques le ministère s'est-il fixés et quels plans a-t-il établis pour gérer les importantes ressources publiques placées sous son contrôle?			
Dans quelle mesure le ministère a-t-il atteint ses objectifs et combien cela lui a-t-il coûté?			

tin parlementaire». La difficulté est de présenter l'information sous une forme qui satisfasse tous les utilisateurs parlementaires.

6.42 Il y a dix ans, au moment où s'est produite la dernière réforme du Budget des dépenses, la technologie de l'information conviviale en était à ses premiers balbutiements. Aujourd'hui, il existe beaucoup de techniques de ce genre qui donnent accès à plus d'information et qui tiennent compte du fait que les utilisateurs connaissent plus ou moins bien les ordinateurs. Nous croyons qu'il est possible d'améliorer l'information, d'en mettre plus à la disposition de ceux qui en veulent et de la rendre moins encombrante que la paperasserie courante.

6.43 L'information financière et opérationnelle que nous avons décrite pourrait être mise à la disposition des intéressés sur document imprimé ainsi que sur divers supports électroniques qui vont des bases de données en direct aux bibliothèques électroniques autonomes. Pour le moment, c'est le disque compact ROM qui constitue une méthode populaire de gérer un volume considérable d'information; il s'agit d'une technologie où un disque compact contient plus d'information que nos rapports annuels des dix dernières années dans les deux langues officielles. Nous reconnaissons que cette technologie de la bibliothèque électronique pourrait être remplacée par les bases de données en direct dans un avenir très rapproché. La difficulté est que nous devons commencer maintenant avec la technologie la plus conviviale possible, mais que nous devons rester assez souples pour nous adapter à une technologie en évolution.

6.44 Un virage dans cette direction entraînerait naturellement des coûts supplémentaires liés tant à la technologie qu'à la collecte de l'information. Pour ce qui est de l'information, presque tous les rapports produits aujourd'hui sur papier se trouvent déjà sur support électronique. Décider de donner accès à certains éléments d'information par l'intermédiaire de bibliothèques électroniques voudrait dire déterminer l'information importante, la cataloguer convenablement, satisfaire à des normes communes de compatibilité et voir à ce que les techniques d'accès soient conviviales. Nous reconnaissons toutefois que la collecte de l'information engendre des coûts et que ces coûts doivent être comparés aux avantages qui découlent de la communication de cette information. Pour ce qui est de l'information dont la direction a besoin, les coûts de la communication de cette information au Parlement sont accessoires. Mais il arrive que les besoins en information de la direction ne sont pas les mêmes que ceux du Parlement. C'est à ce moment–là que les utilisateurs et les fournisseurs de l'information doivent, avant de faire quoi que ce soit, évaluer les avantages et les coûts liés à l'entreprise.

6.45 Même s'il faut supporter des coûts supplémentaires, nous n'avons pas vraiment le choix. La prolifération de l'information est telle que l'imprimer toute n'est plus faisable, pas plus qu'il n'est possible de fouiller dans des imprimés pour trouver tel ou tel type d'information sans les nouvelles techniques de recherche. Et finalement, la prochaine génération d'utilisateurs, y compris les députés, s'attendra de plus en plus à trouver l'information sur support électronique. À notre avis, nous n'avons d'autre choix que de prendre cette direction aujourd'hui.

Nous croyons qu'il est possible d'améliorer l'information, d'en mettre plus à la disposition de ceux qui en veulent et de la rendre moins encombrante que la paperasserie courante.

L'information actuelle est–elle à la hauteur?

6.46 Nous avons jusqu'à maintenant décrit le concept d'«intendance globale» et l'information connexe qui, à notre avis, serait utile au Parlement. Dans la présente section, nous résumons notre évaluation de l'information actuelle par rapport à l'information que nous estimons utile au Parlement. Les lecteurs qui veulent en savoir davantage sur les constatations détaillées peuvent en prendre connaissance à

l'annexe de ce chapitre (voir le paragraphe 6.91).

6.47 Nous avons examiné la mesure dans laquelle un groupe choisi de ministères fournissait de l'information d'une ampleur suffisante pour décrire ses responsabilités liées à l'intendance. Les quatre questions et les trois critères décrits dans la pièce 6.2 ont servi de cadre à notre examen.

Même si l'information sur les dépenses annuelles est suffisante, la direction pourrait se montrer beaucoup plus ouverte au sujet de son rôle d'intendance globale.

L'information communiquée par les ministères n'est pas assez vaste

6.48 L'information actuellement communiquée par les ministères n'est pas suffisamment vaste pour faire état de leurs fonctions et de leurs obligations liées à l'intendance globale. Par conséquent, lorsque les ministères s'adonnent à des activités ou utilisent des instruments dont les dépenses pour l'année à venir ne font pas état, il leur arrive souvent de ne pas en faire mention dans la Partie III. Mentionnons, par exemple, les nouvelles garanties d'emprunts pour des mégaprojets comme Hibernia, les engagements envers des banques de développement pour la prestation d'aide à des pays en développement et les nouveaux programmes offerts grâce à des changements du régime fiscal plutôt qu'à des dépenses.

6.49 Nous avons aussi constaté que la façon dont les ministères gèrent et organisent leurs activités n'est pas toujours uniforme avec la façon dont ils en font rapport dans la Partie III. Le ministère de la Défense nationale est un exemple de ministère dont le cadre de communication de l'information au Parlement est différent de son cadre de gestion interne. Cette observation ne doit pas être considérée comme une critique en soi, même si une telle pratique peut rendre les activités d'un ministère difficiles à comprendre.

6.50 Lorsque les opérations du gouvernement étaient relativement simples et que les dépenses quotidiennes témoignaient de ses opérations, l'information sur les dépenses saisissait l'essence de l'intendance globale. Mais les opérations du gouvernement ont changé et, pendant des années, même avant la croissance récente de la dette, le gouvernement comptait sur divers instruments pour faire ses affaires. L'information communiquée a été dépassée par ces complexités. Et aujourd'hui, comme le gouvernement cherche des moyens de réduire les dépenses, mais qu'il veille à ce que ses opérations soient menées en ayant davantage recours à d'autres instruments, nous craignons que l'information sur ses dépenses manque le but encore plus que par le passé.

6.51 Pour être juste envers les ministères, il faut dire que les pratiques de communication de l'information, particulièrement dans la Partie III, sont conformes aux politiques et aux lignes directrices établies. La seule exception, dont nous avons déjà parlé, se situe au niveau de la carence de l'information sur les résultats, le rendement et l'efficacité.

6.52 En résumé, notre évaluation nous a permis de constater que même si l'information sur les dépenses annuelles est suffisante, la direction pourrait se montrer beaucoup plus ouverte au sujet de son rôle d'intendance globale. Toutefois, il existe des entraves réelles à cette ouverture. La prochaine section en décrit quelques–unes.

Entraves à l'amélioration de l'information

6.53 Dans le cadre des travaux effectués pour ce chapitre, nous avons consulté tant des utilisateurs que des fournisseurs de l'information. Chez les utilisateurs, nous avons rencontré le Comité des comptes publics et le Comité de liaison de la Chambre des communes. Nous avons aussi rencontré des parlementaires. Pour rencontrer des fournisseurs, nous avons organisé des discussions individuelles et des tables rondes avec des hauts fonctionnaires. Le message formulé par les deux groupes souligne la frustration

éprouvée à l'égard de l'information actuelle.

Préoccupations des parlementaires à l'égard de l'information

6.54 Les utilisateurs de l'information, les députés, se sont dits mécontents de l'information qui leur était communiquée, pour trois raisons. Premièrement, ils sont censés se servir de la Partie III lorsqu'ils votent les crédits, pour mieux comprendre les demandes de ressources pour les programmes. Et pourtant, ils nous ont dit que le processus des crédits n'est pas une expérience qui a beaucoup de sens pour eux. Ils n'ont aucune influence sur les plans de dépenses pendant l'examen des crédits parce que, dans notre régime actuel de gouvernement responsable, tout changement serait considéré comme une perte de confiance dans la capacité du gouvernement de gérer de façon compétente. En fait, même si les divers crédits du Budget sont renvoyés à des comités pour y être examinés, rien n'oblige les comités à faire réellement rapport de leurs vues sur le Budget des dépenses.

6.55 Un signe extérieur de la frustration que cause aux députés leur manque d'influence sur les crédits est que les comités tiennent très peu de réunions sur le Budget des dépenses. Et ce qu'il y a de pire encore, c'est le peu de rapports que les comités présentent à la Chambre sur les crédits. Pour en donner un exemple, soulignons que, pour le Budget des dépenses de 1991–1992, les comités ont tenu 20 réunions officielles pour discuter des 158 milliards de dollars qui devaient être dépensés au cours de l'exercice. L'année précédente, il y avait eu 101 réunions. Ces réunions ont donné lieu à la présentation d'un seul rapport à la Chambre des communes pour l'exercice de 1991–1992. L'année précédente, aucun comité n'avait fait de rapport sur le Budget des dépenses.

6.56 Deuxièmement, les députés nous ont dit que s'ils entreprenaient des examens raisonnables des ministères, les quelque 20 comités permanents auraient beaucoup de difficulté à se pencher sur plus de 80 Parties III chaque année. Ils nous ont aussi dit que dans les Parties III qu'ils examinent, il y a beaucoup d'information qui se répète d'une année à l'autre, car les activités des ministères ne changent pas si souvent.

6.57 Troisièmement, ils nous ont dit que la lecture des Parties III ne les aidait pas à comprendre les activités des ministères. Ils trouvent qu'il y a soit trop, soit pas [illegible] d'information, qu'ils n'arrivent pas toujours à dire ce que les ministères font ni combien les choses coûtent et qu'ils ne peuvent pas se faire une bonne idée du rendement obtenu. Il faut ajouter à cela les pressions croissantes que les demandes de leurs électeurs, des groupes d'intérêts spéciaux, du caucus et de leurs fonctions au sein du parti exercent sur leur emploi du temps. Le fait est que, même si l'information était à leur disposition, ils auraient peu de temps à consacrer à acquérir la perspective qu'ils estiment devoir avoir des ministères.

6.58 En résumé, pour ce qui est du processus du Budget des dépenses, les Parties III ne sont pas très utiles parce que les députés ne peuvent pas modifier les plans de dépenses pour l'exercice en cours. Et pour ce qui est de la compréhension générale des ministères, elles ne sont pas utiles non plus parce qu'elles ne décrivent pas les activités des ministères de façon exhaustive et succincte.

Préoccupations des ministères à l'égard de l'information actuelle

6.59 Les fournisseurs d'information ont également exprimé beaucoup de frustration à l'égard de l'information actuelle. Dans leur cas, leurs cibles étaient le Bureau du contrôleur général (BCG) et les députés.

6.60 Quant au BCG, les hauts fonctionnaires des ministères nous ont déclaré que le degré élevé de contrôle exercé par les organismes centraux sur la présentation des Parties III leur

Le message formulé tant par les parlementaires que par les fonctionnaires souligne la frustration éprouvée à l'égard de l'information actuelle.

laissait peu ou pas de souplesse dans la façon de communiquer l'information. Ils nous ont dit que le *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses* est très restrictif et qu'il fait davantage penser à une directive qu'à un guide.

6.61 La politique applicable à la Partie III, telle qu'elle est énoncée dans le *Guide*, précise que chaque document doit être entièrement uniforme avec la présentation de la Partie II du Budget des dépenses et ne faire état que des activités et des programmes du ministère qui sont inclus dans le cadre de planification opérationnelle approuvé par le Conseil du Trésor. Cette politique garantit, à toutes fins pratiques, que l'information communiquée par les ministères témoignera seulement des dépenses approuvées, que ce soit dans le cadre des crédits annuels ou dans le cadre de l'autorisation permanente de dépenser. Rien n'oblige les ministères à faire état de l'intendance globale du passif, des biens matériels importants, des garanties d'emprunts, des dépenses fiscales, ni des autres instruments qu'un ministère peut être responsable de gérer.

6.62 Le *Guide* précise également que chaque Partie III doit être préparée conformément aux instructions données par le Bureau du contrôleur général. Cela veut dire que chaque Partie III renferme de l'information dont le niveau de détail est de plus en plus poussé : cette information part du niveau du ministère pour se terminer au niveau de l'activité ou de la sous–activité. Pourtant, certains gestionnaires ministériels et administrateurs généraux sont chargés de l'intendance des opérations ou des activités qui n'entrent pas dans ce cadre. De plus, les instructions ne laissent pas les ministères choisir le niveau de détail approprié pour informer le Parlement de leurs opérations.

6.63 Les représentants du Bureau du contrôleur général insistent pour dire qu'ils laissent place à la souplesse, mais ils admettent aussi qu'il est beaucoup plus facile pour un ministère de s'en tenir à la structure prescrite. Le changement est plus difficile que l'uniformité. Pour accroître la conformité aux lignes directrices du Bureau du contrôleur général, les administrateurs généraux sont priés de signer une lettre de déclaration où ils affirment que les renseignements :

> «sont présentés conformément à la politique et aux instructions du Conseil du Trésor, et aux principes énoncés dans le *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses*.»

6.64 Les fonctionnaires des ministères et du BCG s'accordent sur la frustration ressentie face au peu d'attention que les députés accordent aux documents écrits soumis par les ministères. Un haut fonctionnaire l'a résumée ainsi :

> «Nous avons rencontré un comité (de la Chambre) la semaine dernière. Si l'un ou l'autre de ses membres avait lu le Budget des dépenses, il ne s'est pas donné la peine de le montrer (...) Jusqu'à maintenant, nous avons été en mesure de trouver deux auditoires qui prêtent attention à notre Partie III. Premièrement, il y a le Bureau du contrôleur général et deuxièmement, il y a les personnes qui cherchent un poste au sein de notre ministère.»

6.65 Comment mettre de l'ordre dans ces entraves. Nous avons beaucoup de sympathie pour les fournisseurs de rapports qui sont d'avis que les fruits de leurs efforts ne sont tout simplement pas utilisés. Pourtant, les préoccupations et les frustrations réelles des députés au sujet du processus des crédits semblent indiquer qu'il n'existe pas de solution rapide et facile à ce dilemme.

6.66 Nous avons interviewé un certain nombre de personnes bien informées au sujet du Parlement, y compris des personnes qui avaient participé à l'importante réforme du processus des crédits en 1968. Elles nous ont rappelé que l'examen des crédits se fait

au moment où le gouvernement présente ses plans de dépenses au Parlement. De son côté, le Parlement les examine dans le dessein de mettre la compétence de l'exécutif à l'épreuve. Le gouvernement avait et a toujours l'obligation de gouverner avec compétence tout en gardant la confiance du Parlement, et le Parlement celle de continuellement mettre cette compétence à l'épreuve.

6.67 Mais ce système de gouvernement responsable subit aujourd'hui des pressions supplémentaires. Gouverner est une affaire complexe que vient exacerber une dette croissante. En même temps, les demandes auxquelles nos représentants élus font face augmentent au fur et à mesure que les électeurs et les groupes d'intérêts spéciaux disputent leur attention avec le parti politique, le caucus et le Parlement. Parfois, ces pressions donnent naissance à des frustrations à l'égard de questions comme l'obligation de rendre compte.

6.68 Dans tout cela, nous croyons que le principe essentiel à maintenir est celui de la transparence des opérations du gouvernement, peu importe l'utilisation que le Parlement fait de l'information qui lui est communiquée. Il faudra toujours un document qui décrive l'intendance de chaque ministère et qui soit suffisamment souple pour pouvoir être adapté aux nouvelles circonstances.

6.69 Finalement, même si cela peut sembler évident, plus il y aura de parlementaires qui se serviront de l'information communiquée et qui diront aux fournisseurs de cette information ce qu'ils en pensent, plus cette information sera adaptée aux besoins.

Sommaire des observations et des recommandations

La nécessité de communiquer l'information sur l'intendance

6.70 La réforme des rapports qui s'est produite il y a plus de dix ans était une réforme du Budget des dépenses. Elle a mené à l'introduction des plans de dépenses des ministères, c'est-à-dire les Parties III, qui sont devenues le principal véhicule dont les ministères se servent pour communiquer de l'information au Parlement. Leur entrée en scène a aussi contribué à une amélioration considérable de l'information financière, particulièrement de l'information sur les dépenses annuelles. Toutefois, la responsabilité qu'ont les ministres et les hauts fonctionnaires de gérer la gamme complète des tâches et des obligations des ministères va beaucoup plus loin que ce qui transparaît dans les dépenses annuelles. C'est la gestion de ces tâches et de ces obligations et l'obligation d'en rendre compte que nous désignons par «l'intendance globale.»

6.71 Les ministères devraient recueillir et communiquer de l'information non seulement sur les dépenses annuelles, mais aussi sur leurs responsabilités liées à l'intendance globale.

6.72 La politique applicable à la Partie III devrait être révisée de manière à mettre l'accent sur l'information relative aux responsabilités liées à l'intendance globale des ministères et sur la façon dont les ministères s'en acquittent.

Fréquence des rapports et des examens

6.73 Nous sommes d'avis que les opérations des ministères et que les intérêts généraux des comités parlementaires seraient mieux servis par la production cyclique d'un document lié à l'obligation de rendre compte de l'intendance globale, qui serait fondé sur la Partie III. À notre avis, la principale contrainte quant à la fréquence des rapports est le fait que ces derniers devraient être produits au moins une fois au cours de la durée normale d'une législature, c'est-à-dire tous les trois à cinq ans.

6.74 La politique actuellement applicable à la Partie III exige que les

Le principe essentiel à maintenir est celui de la transparence des opérations du gouvernement, peu importe l'utilisation que le Parlement fait de l'information qui lui est communiquée.

plans de dépenses des ministères soient déposés chaque année devant le Parlement et qu'ils ne le soient pas au même moment que le Budget des dépenses principal qui étaye le projet de loi de crédits. Mais, dans notre régime de crédits annuels, des rapports annuels des ministères aussi détaillés ne semblent plus être utiles au gouvernement ni au Parlement. Côté gouvernement, les activités des ministères et des organismes ne changent souvent pas beaucoup d'une année à l'autre. Côté Parlement, le processus des crédits semble si contraignant que les députés nous disent qu'ils ne voient pas vraiment pourquoi ils devraient examiner les plans de dépenses du gouvernement avec beaucoup de conviction. De plus, ils nous disent que leurs comités manquent de temps et d'information appropriée pour examiner les responsabilités liées à l'intendance globale des ministères.

6.75 Les ministères et organismes devraient publier, suivant un cycle pluriannuel, des documents d'intendance fondés sur la Partie III, conformément à un calendrier qui serait déterminé conjointement par le Parlement et par le gouvernement.

6.76 Les comités parlementaires devraient entreprendre des examens cycliques approfondis des dépenses et de l'intendance globale des ministères, conformément à un calendrier prédéterminé.

L'informatique et la communication de l'information au Parlement

6.77 Plus tôt dans le chapitre, nous avons indiqué qu'à nos yeux, une information appropriée comportait trois catégories d'information : l'information sur l'intendance, l'information financière et l'information opérationnelle. Il n'est pas nécessaire de produire toute cette information sur papier. À notre avis, seule l'information sur l'intendance devrait se trouver dans la nouvelle Partie III qui serait plus courte et produite suivant un cycle déterminé. Ce nouveau document comprendrait les éléments d'information financière et opérationnelle d'une importance stratégique pour la direction du ministère. Il ne serait pas nécessaire d'y inclure l'information plus détaillée des deux autres catégories, y compris l'information sur les résultats et sur l'efficacité, ni l'information retranchée des anciens rapports annuels, mais il suffirait de la rendre accessible.

6.78 Nous reconnaissons que les Parties III que nous demandons, c'est-à-dire fondées sur l'information sur l'intendance et étayées par de l'information supplémentaire, pourraient obliger les ministères à communiquer au Parlement une information différente, et dans certains cas, à lui en communiquer davantage. Cela ne veut toutefois pas dire plus de documents imprimés.

6.79 Lorsque l'actuelle méthode de communication de l'information a été élaborée, il y a environ dix ans, les ordinateurs personnels faisaient tout juste leur apparition et les systèmes informatiques conviviaux étaient pratiquement inexistants. Nous croyons que les techniques d'aujourd'hui offrent une occasion de façonner l'information en fonction des besoins d'utilisateurs précis.

6.80 Le gouvernement devrait nommer un fonctionnaire qui aurait suffisamment d'autorité pour veiller à ce que chaque ministère élabore une bibliothèque électronique d'information supplémentaire que les intéressés pourraient obtenir soit sur un support électronique, soit sur un document imprimé.

6.81 Chaque nouvelle Partie III devrait contenir une bibliographie annotée qui décrit quelle information supplémentaire se trouve dans la bibliothèque électronique ainsi qu'une explication claire de la façon d'y accéder.

6.82 Rendre accessible l'information gardée dans des bibliothèques électroniques est nécessaire, mais insuffisant en soi. Cette information doit

aussi être tenue à jour et les députés doivent être informés des changements qui y sont apportés, notamment de toute modification importante des principaux secteurs d'activité des ministères. Pour que le système fonctionne, les ministères devraient faire preuve d'autodiscipline afin de pallier au besoin actuel d'un rapport entier chaque année.

6.83 Chaque année, à l'époque du Budget des dépenses, le gouvernement devrait déposer un document dans lequel se trouverait la bibliographie annotée et mise à jour pour chaque ministère et organisme qui ne produirait pas une nouvelle Partie III pour l'année. Ce document sommaire devrait aussi renfermer de l'information sur toute modification importante des secteurs d'activités des ministères, ce qui permettrait aux comités parlementaires d'envisager de modifier leur calendrier d'examen des ministères.

6.84 Avant de conclure, nous devons formuler une réserve : nous n'avons pas défini le nombre d'entités comptables. Au cours des quelques dernières années, environ 85 ministères et organismes ont produit des Parties III. Nous laissons au gouvernement et au Parlement le soin de décider ce qu'est une entité comptable appropriée et le nombre total.

Conclusion

6.85 Le présent chapitre devait permettre de jeter un regard neuf à l'information communiquée par les ministères, dans un contexte de gouvernement responsable. Nous avons indiqué que l'information devrait faire mieux état des responsabilités liées à l'intendance globale confiées aux ministres et aux hauts fonctionnaires des ministères. Nous avons aussi souligné que cette dimension prendra de l'importance au fur et à mesure que le gouvernement essaiera d'éviter des hausses substantielles des dépenses et de la dette.

6.86 Nous demandons une réforme de l'information de manière que les Parties III deviennent des documents d'intendance globale et qu'elles soient cycliques plutôt qu'annuelles. Nous avons aussi laissé entendre que les comités parlementaires et les ministères seraient les uns et les autres mieux servis par des examens cycliques et approfondis des dépenses ministérielles et de l'intendance qu'ils le sont par les examens annuels obligatoires fondés sur le Budget des dépenses.

6.87 Enfin, nous avons fait remarquer que même si nos propositions donnaient naissance à une information plus abondante, elles ne donnaient pas nécessairement naissance à plus d'imprimés. Les techniques actuelles offrent de plus en plus la possibilité de produire des Parties III fondées sur l'intendance plus courtes, l'information à l'appui étant stockée sur des supports électroniques, rapidement mise à jour et facile d'accès.

6.88 Nous aurions pu aller beaucoup plus loin dans nos recommandations. Nous aurions pu proposer un modèle précis pour la Partie III et pour l'information à l'appui. Nous avons délibérément choisi de ne pas le faire parce que nous voulions nous concentrer sur les principes de la communication de l'information, pas sur les détails. Nous reconnaissons également qu'il n'y a pas un seul modèle valable qui soit uniforme à nos propositions. L'interprétation et la mise en oeuvre de nos propositions pourraient varier d'un ministère à l'autre, et d'un comité parlementaire à l'autre. Nous espérons que le gouvernement acceptera nos propositions et qu'il travaillera avec les ministères et le Parlement à la réforme de l'information en prévision de la prochaine décennie.

6.89 Pour conclure, nous reprenons certaines observations que nous avons formulées plus tôt dans le chapitre. La confiance est fondamentale à notre démocratie parlementaire et l'information en fait partie intégrante. Le maintien de cette confiance ne se termine pas avec la communication

nouvelle, par les ministères, de l'information sur l'intendance. La qualité des discours des ministres, les réponses aux questions posées et les témoignages devant les comités sont tous des éléments qui font partie de l'ouverture dont un gouvernement doit faire preuve. Pour les ministres et les fonctionnaires, la qualité de cette information devrait être une préoccupation constante, une volonté et un désir de défendre les idéaux de notre système de gouvernement responsable.

6.90 Et pourtant, nous reconnaissons ainsi que maintenir un système dynamique de gouvernement responsable est une lourde responsabilité. Par moments, les frustrations et les pressions croissantes que ressentent périodiquement le gouvernement et le Parlement entrent en conflit avec des obligations de rendre compte qui mettent ce système à dure épreuve. Nous ne proposons pas de panacée, mais nous encourageons les représentants élus et les hauts fonctionnaires à se rappeler l'importance du rôle que l'information joue dans notre système de gouvernement responsable.

Annexe

Évaluation de l'information actuelle

6.91 Dans le chapitre, nous avons décrit le concept d'«intendance globale» et l'information qui, à notre avis, serait utile au Parlement. Dans la présente annexe, nous fournissons des données détaillées sur notre examen de l'information communiquée actuellement par les ministères, telle que nous l'avons mesurée grâce à notre cadre (voir la pièce 6.2). Nous sommes conscients que l'information communiquée actuellement dans la Partie III est fondée sur le *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses*, pas sur notre cadre d'information. Cela veut dire qu'il ne faut pas s'attendre que les «lacunes» liées à notre conception de l'information aient été comblées par les responsables de la préparation des Parties III. Les lacunes sont mesurées d'après une norme que nous proposons, une norme qui n'est pas appliquée aujourd'hui.

6.92 **L'évaluation.** Nous avons examiné l'information fournie par un échantillon de sept organisations pour voir ce que chacune d'entre elles disait à son propre sujet. La pièce 6.3 fait état des sept organisations choisies et des raisons de notre choix.

6.93 Pour ce faire, nous avons examiné l'information que renferment les rapports réguliers produits par ces organisations, pas seulement dans les Parties III, afin de déterminer si elle répondait à nos critères.

6.94 **Étendue de l'évaluation.** Au moment de déterminer l'étendue de l'évaluation, nous avons remarqué que les députés sont submergés de documents : communiqués de presse, discours, comptes rendus des débats des comités et documents produits régulièrement. Par conséquent, il leur est pratiquement impossible de décider quelle information en provenance d'un ministère est importante. À notre avis, l'information dont les députés ont besoin pour demander des comptes au gouvernement devrait être incluse dans les documents produits régulièrement par les ministères ou être accessible par l'intermédiaire de l'un de ces documents. Ainsi, nous avons limité notre évaluation à l'information que les ministères communiquent régulièrement dans des documents comme les rapports annuels, les Comptes publics et le Budget des dépenses, y compris les Parties III qui sont les véhicules les plus utilisés par les ministères pour communiquer de l'information au Parlement. Nous avons aussi examiné certains autres rapports importants qui aidaient à mieux comprendre un ministère.

6.95 Nous nous sommes aussi limités à ce que les organisations disaient d'elles–mêmes dans des textes, sans aller voir de quelle façon elles auraient pu ultérieurement clarifier ou interpréter ce qu'elles avaient écrit. Nous avons assumé que les auteurs de rapports doivent être clairs, vu que la plupart ne peuvent pas s'attendre à avoir la chance d'interpréter ou de clarifier ce qu'ils écrivent.

6.96 En plus de ces sept organisations, nous avons tiré des exemples d'autres chapitres du présent rapport qui comportent des observations au sujet de l'information destinée au Parlement et du Service correctionnel du Canada, exemples dont nous avons pris connaissance dans le cadre de nos travaux. D'après notre cadre d'information, les exemples suivants font état du manque d'ampleur de l'information actuellement communiquée par les ministères.

6.97 **Quelles sont la mission et les activités du ministère?** Nous avons voulu savoir si les ministères donnaient aux lecteurs un aperçu de leurs activités et des instruments utilisés. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Par exemple, le ministère des Finances est le principal responsable de la politique et des programmes fiscaux qui génèrent plus de 100 milliards de dollars par année ainsi que de toutes les dépenses fiscales. Même si les documents du ministère font état de sa responsabilité

Il ne faut pas s'attendre que les lacunes liées à notre conception de l'information aient été comblées par les responsables de la préparation des Parties III. Les lacunes sont mesurées d'après une norme que nous proposons, une norme qui n'est pas appliquée aujourd'hui.

Pièce 6.3

Organisations visées par l'évaluation

Finances : un organisme central et un ministère d'orientation dont un des principaux produits est le budget annuel.

Impôt : un ministère dont le produit est très visible.

Forêts : un ministère qui a des secteurs de responsabilités fédérales précis et qui travaille en étroite collaboration avec les provinces qui gèrent les ressources forestières.

Pêches et Océans : un ministère très largement décentralisé qui est responsable des ressources halieutiques et de toutes questions en rapport avec les océans que la loi ne confie à aucun autre ministère.

Conseil de recherches médicales : un petit organisme qui octroie des subventions pluriannuelles, mais dont le budget est voté chaque année.

Défense nationale : un ministère axé sur la sécurité, qui assume un grand rôle d'intendance de biens d'équipement et de terrains considérables et qui administre un gros budget annuel.

Énergie, Mines et Ressources – Mégaprojets : une activité qui dépend de l'engagement du gouvernement fédéral, et qui suppose une participation active de la part des gouvernements provinciaux et des entreprises privées.

en matière de politique fiscale, on y trouve peu au sujet de ses responsabilités d'intendance à l'égard de secteurs importants comme les dépenses fiscales, ni de mention des documents où cette information pourrait se trouver.

6.98 Dans sa Partie III, le ministère des Forêts décrit sa mission et fournit des détails au sujet de ses activités de recherche et de développement forestier. Toutefois, il ne fait aucun lien entre ses responsabilités et les responsabilités des provinces en matière forestière. Cette information est particulièrement importante étant donné que la propriété et les responsabilités de gestion de la plus grande partie des forêts du Canada ressortissent aux provinces. À notre avis, un lecteur comprendrait mieux cette information si la Partie III énonçait clairement les responsabilités et les rôles respectifs des administrations fédérales et provinciales dans le secteur forestier.

6.99 On arrivait à comprendre plus clairement les secteurs d'activités de certaines organisations examinées, si on lisait les Parties III de concert avec d'autres documents produits régulièrement. Par exemple, le ministère du Revenu national, Impôt produit périodiquement un document intitulé *Rouages de l'impôt*, qui donne un bon aperçu des opérations du ministère. Le Conseil de recherches médicales produit chaque année le *Rapport du Président* qui donne une idée de l'orientation et des recherches courantes du Conseil. Le rapport annuel de la Défense nationale, *Défense 90*, fournissait plus d'information descriptive sur des secteurs comme le Service de l'instruction des Forces canadiennes, les projets d'immobilisations, les opérations récentes et les missions de maintien de la paix. *Défense 90* renfermait aussi de l'information sur des sujets qui n'étaient pas abordés dans la Partie III, notamment sur le rôle du ministère dans le Nord et en matière de protection de l'environnement. Il aurait été utile que la Partie III comporte des renvois à ces sources supplémentaires d'information de façon à ce que le lecteur puisse savoir comment l'information lui permettrait de compléter le profil du ministère. Toutefois, il n'y en avait pas.

6.100 Les mégaprojets appuyés par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) offrent l'exemple d'un important secteur d'activité qui n'est signalé nulle part parce qu'il ne cadre pas dans la structure d'information de la Partie III. Comme le décrit le chapitre 14, EMR est fortement lié aux mégaprojets, notamment le projet Hibernia à Terre–Neuve, celui de l'usine de valorisation biprovinciale à Lloydminster et celui de l'usine de valorisation NewGrade, à Regina. En outre, cette année, le ministère projette de consacrer environ 300 millions de dollars, ou 36 p. 100 de son budget, aux mégaprojets. Pourtant, il ne fait aucune description de ses responsabilités d'intendance à l'égard de ces projets.

6.101 Comment le ministère s'y prend–il pour mener ses activités de façon à remplir sa mission? Certains ministères mènent leurs activités d'une manière et en font rapport d'une autre dans la Partie III. Par exemple, la Défense nationale mentionne clairement dans la Partie III qu'elle ne gère pas ses fonds de la même manière qu'elle en fait rapport au Parlement dans la Partie III. Le ministère indique aussi qu'il est doté d'une structure de comités pour la gestion et pour la reddition de comptes interne, mais il ne donne aucune idée de la façon dont ces comités fonctionnent. Notre Bureau soutient depuis un certain nombre d'années que le ministère pourrait rendre des comptes au Parlement en ce qui concerne sa capacité de défense, ce qu'il ne fait pas actuellement.

6.102 Dans les chapitres 10 et 11, nous faisons rapport des engagements financiers internationaux du Canada et de son passif éventuel. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) fournit de l'aide aux pays en développement par l'intermédiaire de banques régionales de développement. Le ministère des Finances s'est engagé à alléger la dette

d'un certain nombre d'États souverains. Dans les deux cas, le Canada a possiblement engagé des sommes considérables, des sommes qui vont bien au–delà de trois milliards de dollars chacun, et pourtant, l'ACDI et le ministère des Finances ne fournissent, dans leurs Parties III, que peu d'information sur l'utilisation de ces outils financiers ou bien ils ne disent pas où trouver de l'information à leur sujet.

6.103 Quels objectifs stratégiques le ministère s'est–il fixés et quels plans a–t–il établis pour gérer les importantes ressources publiques considérables placées sous son contrôle? Les ministères ne soumettent habituellement pas de plans qui vont au–delà du prochain exercice parce que le *Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses* ne l'exige pas. Dans la plupart des ministères, les rapports internes destinés au Conseil du Trésor renferment de l'information sur les objectifs et les plans à plus long terme, mais ces documents ne sont généralement pas mis à la disposition du Parlement.

6.104 Les incertitudes et les risques opérationnels interviennent de façon importante dans la compréhension de ce qu'un ministère entend faire pour remplir sa mission. Et pourtant, on en discute rarement. Par exemple, le gouvernement fédéral a, par l'intermédiaire d'Énergie, Mines et Ressources, assuré des garanties d'emprunts de 275 millions de dollars à l'usine de valorisation NewGrade. Comme il ne s'agit pas d'une dépense courante, le ministère ne donne aucune information sur ce projet dans sa Partie III. La seule mention de ce passif éventuel tient sur une ligne du tableau 11.14 du volume I des *Comptes publics* de 1990–1991. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 14, les mégaprojets comportent beaucoup de risques. Ces risques ne sont pas exposés dans les documents des ministères. La façon dont les hauts fonctionnaires gèrent ces risques afin d'en réduire ou d'en éliminer les répercussions possibles constitue un aspect fondamental de leurs responsabilités liées à l'intendance.

6.105 Dans quelle mesure le ministère a–t–il atteint ses objectifs et combien cela lui a–t–il coûté? Dans leur Partie III, les ministères présentent généralement des mesures de l'activité, habituellement en termes de statistiques de la production. Mais sans information sur les plans antérieurs ou sur la qualité de la production, il est impossible de savoir ce que ces statistiques sur la productivité révèlent au sujet des résultats. En voici un exemple. Nous reconnaissons que le ministère du Revenu national, Impôt a amélioré son information sur le rendement dans un certain nombre de domaines, notamment le nombre de demandes de renseignements téléphoniques traitées, depuis qu'il fait des comparaisons dans le temps, mais il serait encore plus utile que le ministère fasse mention de normes ou d'objectifs qui permettent de situer le rendement obtenu. En outre, un plus grand nombre de mesures de la qualité du service, comme le nombre de tentatives pour joindre un Bureau de district ou le délai de remboursement, améliorerait l'information sur la production.

6.106 Certains ministères ne renseignent pas le lecteur sur les progrès réalisés en rapport avec leur mission ou leurs objectifs stratégiques. Dans sa Partie III, le ministère des Forêts déclare que sa mission est de «promouvoir le développement durable et la compétitivité du secteur canadien des forêts». Si un lecteur se fie à l'information présentée dans la Partie III, il lui est difficile d'évaluer le rendement du ministère par rapport à ses objectifs et à sa mission.

6.107 Le Service correctionnel du Canada présente clairement les objectifs stratégiques qui découlent de son énoncé de mission. Toutefois, pour se conformer aux lignes directrices sur la préparation de la Partie III, il a présenté l'information sur le rendement obtenu, par activité, plutôt que par objectif stratégique. Les hauts fonctionnaires du Service correctionnel nous ont dit

que, dans la Partie III de 1993–1994, ils avaient l'intention de présenter l'information sur le rendement, par objectif stratégique.

6.108 Dans les cas examinés, nous avons relevé certaines lacunes toutes les fois où les ministères fournissaient de l'information sur le rendement. Un des ministères, Pêches et Océans, a amélioré la présentation des objectifs et des attentes, ce qui fait que l'information est plus compréhensible et qu'on peut rapidement comparer les résultats par rapport aux objectifs et aux attentes des années précédentes. Toutefois, dans certains cas, les objectifs étant généraux et les résultats spécifiques, il est difficile pour le lecteur d'évaluer le rendement.

6.109 Dans sa Partie III, l'ACDI déclare que son appui aux banques régionales de développement a été très efficace. Toutefois, tel que décrit dans le chapitre 11, l'ACDI ne fait pas rapport des résultats escomptés ni des résultats obtenus en rapport avec les subventions, les paiements et les garanties que le Canada consent aux banques régionales de développement.

6.110 Le ministère des Forêts n'a pas été en mesure de fournir de l'information pour étayer certains des résultats avancés dans sa Partie III. Il affirmait entre autres que l'Entente sur la mise en valeur des ressources forestières conclue avec l'Alberta (onze millions de dollars sur une période de cinq ans) avait donné lieu à plus de trois milliards de dollars de nouveaux investissements industriels qui vont utiliser les ressources de tremble de l'Alberta. Nous n'avons recueilli aucune preuve susceptible d'établir si ces investissements découlaient de l'entente, comme le ministère des Forêts l'affirmait dans sa Partie III.

6.111 Un élément essentiel de l'information fournie par les ministères est le coût d'une activité ou d'un secteur d'activité particulier. Dans beaucoup de ministères, il y a des activités administratives distinctes dont on rend compte séparément dans les documents comme la Partie III. Ces activités administratives ou indirectes représentaient entre 33 p. 100, au maximum, et 17 p. 100, au minimum, du total des coûts de fonctionnement des ministères examinés.

6.112 Nous n'essayons pas de comparer le fardeau indirect des divers ministères parce que cela nous obligerait à nous assurer qu'ils définissent l'administration et qu'ils en rendent compte d'une manière uniforme. Nous n'essayons pas non plus de formuler d'opinion sur la taille des unités administratives. Nous soulignons que les coûts indirects n'existent pas isolément des autres activités du ministère. Si, par exemple, un ministère réduisait ou éliminait une activité ou un secteur d'activité, nous nous attendrions à des économies au niveau des frais d'administration. Pourtant, les ministères ne font pas d'effort pour établir un lien entre les frais d'administration et leurs principaux secteurs d'activité.

6.113 Dans le chapitre 22, nous décrivons une vérification du plus important programme de la Gendarmerie royale du Canada : la prestation de services de police à contrat. Nous en avons conclu que, pour ce secteur d'activité, la GRC ne fait pas état des coûts réels du programme par rapport aux recettes qu'elle tire des provinces, des territoires et des municipalités.

6.114 Nous croyons que les administrateurs généraux des ministères et leurs comités de direction se doivent de régler ces problèmes d'information sur les coûts s'ils veulent jouer convenablement leur rôle d'intendance. Dans notre chapitre de 1987 sur la gestion et le contrôle financiers, nous avons déclaré que l'information visant à «rendre compte de l'utilisation efficiente et efficace de l'utilisation des ressources est surtout fonction de la qualité des systèmes de planification dont ils émanent. (...) Les mesures de l'efficience et l'information sur les coûts sont des denrées rares et, de ce fait, sont peu souvent présentées dans les Parties III».

6.115 Compréhension du texte. Nous nous sommes demandés si les Parties III étaient compréhensibles. Pour ce faire, nous avons organisé des groupes de discussion en leur demandant de réfléchir sur la clarté de ces documents. Les groupes, qui ne connaissaient pas l'existence de ces documents, ont été encouragés par leur utilité possible pour le Canadien moyen. Même si certains membres des groupes de discussion ont eu l'impression de comprendre les activités des ministères, la plupart ont trouvé que les auteurs avaient perdu leur auditoire de vue et qu'ils avaient un trop fort penchant pour la quantité plutôt que pour la qualité. Les groupes de discussion ont aussi été déçus du peu d'attention prêté à la présentation visuelle des Parties III.

Vérifications intégrées et vérifications spéciales

Les vérifications intégrées et les vérifications spéciales dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

Chapitre 7

Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	7.1
Contexte	
La Politique sur le réaménagement des effectifs	7.6
Objectifs, étendue et critères de la vérification	
Objectifs	7.19
Étendue	7.20
Critères	7.25
Observations	7.26
Quelque 13 000 paiements forfaitaires ont été versés, de juillet 1986 à décembre 1991	7.27
Différences importantes dans la gestion du réaménagement des effectifs et dans l'application des dispositions concernant le paiement forfaitaire Caractéristiques d'une bonne gestion du réaménagement des effectifs (7.36) Caractéristiques d'une mauvaise gestion du réaménagement des effectifs (7.45)	7.33
Recours au paiement forfaitaire pour des motifs autres que le manque de travail ou la suppression d'une fonction	7.56
Faiblesses importantes dans les mécanismes de surveillance, d'examen et dans les autres mécanismes de contrôle mis en place par les organismes centraux	7.57
Trente-deux pour cent des 396 paiements forfaitaires examinés ont été jugés bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de la Politique	7.65
Conclusion ... et quelques questions demeurées sans réponse	7.69
Il faut clarifier et mieux comprendre les rôles et les responsabilités de tous les intervenants (7.72)	
Il faut s'assurer que tous les intervenants travaillent en «partenariat» (7.73)	
Il faut changer la compréhension qu'ont les gens des concepts de l'habilitation, du contrôle et de l'obligation de rendre compte (7.74)	
Il faut être en mesure de définir plus précisément les situations où des employés sont véritablement excédentaires (7.78)	
Il faut établir si d'autres politiques ou mécanismes doivent s'appliquer dans certaines situations (7.83)	
Il faut se préoccuper davantage de supprimer le travail superflu ou non indispensable que de réduire les effectifs (7.86)	
Il faut s'assurer que les gestionnaires tiennent compte de la totalité des coûts de leurs décisions (7.87)	

Table des matières (suite)

Pièces

7.1 Principaux rôles et responsabilités en matière de réaménagement des effectifs
7.2 Répartition des paiements forfaitaires, par année, de 1986 à 1991
7.3 Répartition des paiements forfaitaires, par mois, de 1986 à 1991
7.4 Rapport entre le nombre d'employés déclarés excédentaires et le nombre de paiements forfaitaires versés
7.5 Nombre de paiements forfaitaires versés et réduction des années–personnes, unité «A»
7.6 Nombre de paiements forfaitaires versés et réduction des années–personnes, unité «B»
7.7 La gestion du réaménagement des effectifs : comparaison des caractéristiques et de l'incidence sur les paiements forfaitaires
7.8 Cas nº 1 — Une réduction de la main–d'oeuvre planifiée, coordonnée et intégrée
7.9 Cas nº 2 — La Politique sur le réaménagement des effectifs : un «programme d'encouragement à la retraite anticipée volontaire»
7.10 Cas nº 3 — Le recours au paiement forfaitaire en vue du renouvellement de la main–d'oeuvre
7.11 Cas nº 4 — Le paiement forfaitaire comme moyen de résoudre un problème de rendement
7.12 Résultat de l'examen détaillé de 396 paiements forfaitaires
7.13 Rapport entre le nombre d'employés (nommés pour une période indéterminée) qui ont quitté la fonction publique et le nombre de paiements forfaitaires versés

Paiements versés aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs

Vérificateur général adjoint : Robert Lalonde
Vérificateur responsable : Jacques Goyer

Points saillants

7.1 L'objectif premier de la vérification entreprise visait à déterminer dans quelle mesure les paiements forfaitaires et les avantages connexes consentis entre 1986 et 1991, en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs, étaient bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de cette dernière.

7.2 Nous avons constaté des différences importantes dans la façon des ministères de gérer les dispositions de la Politique concernant le paiement forfaitaire. Dans certains cas, ces dispositions étaient bien gérées, dans d'autres cas, leur gestion laissait fortement à désirer. Dans un cas comme dans l'autre, il y avait des caractéristiques communes.

7.3 Quelque 32 p. 100 des 396 paiements forfaitaires examinés ont été jugés bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de la Politique. Par contre, 35 p. 100 ont été trouvés sans fondement. Nous avons jugé, en outre, qu'un nombre appréciable de paiements — 29 p. 100 — étaient «discutables», étant donné les raisons et les circonstances dans lesquelles ils avaient été consentis. Nous n'avons pas été en mesure de conclure dans quatre pour cent des cas. Nos observations reflètent les tendances et les orientations, notamment pour les paiements accordés durant la période comprise entre avril 1990 et décembre 1991.

7.4 Bien que le paiement forfaitaire ait facilité le réaménagement des effectifs, il y a eu une détérioration progressive de la gestion des dispositions de la Politique en ce qui a trait aux paiements forfaitaires, notamment à cause des carences dans le cadre de gestion, dans les ministères et au niveau des organismes centraux.

7.5 À notre avis, il faut clarifier et mieux comprendre les rôles et les responsabilités des organismes centraux et des ministères et faire en sorte que tous les intervenants travaillent en «partenariat». Nous suggérons la nécessité d'un changement dans la compréhension qu'ont les gens de l'habilitation, du contrôle et de l'obligation de rendre compte. Nous suggérons également que l'on considère l'élaboration de politiques ou de mécanismes pour régler des problèmes particuliers dans les ministères comme ceux que posent le renouvellement des effectifs et d'autres problèmes de personnel. Nous croyons qu'il faut se préoccuper davantage de supprimer le travail superflu ou non indispensable que de réduire les effectifs. Il faut aussi amener les gestionnaires à défrayer, ou au moins à prendre en ligne de compte, la totalité des coûts qu'occasionnent leurs décisions d'accorder des paiements forfaitaires.

Contexte

La Politique sur le réaménagement des effectifs

7.6 La Politique a pour objectif de réduire au minimum le nombre de mises en disponibilité d'employés nommés pour une période indéterminée (employés permanents) touchés par une situation de réaménagement des effectifs, en fournissant d'autres possibilités d'emploi. Il y a une situation de réaménagement des effectifs lorsqu'un sous–ministre ou un fonctionnaire autorisé décide que les services fournis par un ou plusieurs employés permanents ne sont plus nécessaires en raison d'un manque de travail ou de la suppression d'une fonction. Jusqu'au 31 août 1992, la Politique s'appliquait aux employés de tous les niveaux. Un réaménagement des effectifs peut être le résultat d'une compression des dépenses, de nouvelles mesures législatives, d'une modification de programmes, d'un changement d'ordre technologique, de la privatisation, d'une réorganisation ou d'une amélioration de la productivité.

7.7 La Politique, qui a vu le jour dans les années soixante, a été acceptée par le Conseil national mixte et a été approuvée par le Conseil du Trésor. Le Conseil national mixte est un organisme qui réunit, entre autres, des représentants du Conseil du Trésor (l'employeur) et des agents négociateurs.

7.8 Introduction de la «rémunération en remplacement». La Politique a été modifiée en juin 1986 par l'adoption du principe d'une rémunération en remplacement (paiement forfaitaire dans le texte). Le paiement forfaitaire est versé aux employés déclarés excédentaires qui offrent de démissionner avant la date prévue de leur mise en disponibilité. La Politique prévoit que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, les employés déclarés excédentaires doivent être avisés officiellement au moins six mois avant la date de mise en disponibilité. Le paiement forfaitaire correspond au traitement normal pour la période allant de la date de démission à la date prévue de mise en disponibilité, jusqu'à concurrence de six mois ou 26 semaines de traitement.

7.9 Les paiements forfaitaires devaient :

- permettre aux employés excédentaires qui le désiraient de quitter immédiatement, s'ils n'avaient plus de travail;
- permettre d'économiser le coût des avantages sociaux, du recyclage et de la recherche d'emploi pour les bénéficiaires d'un paiement.

7.10 L'option du paiement forfaitaire a été instaurée afin de faciliter le redéploiement des employés permanents susceptibles d'être touchés par la décision du gouvernement, annoncée en mai 1985, de retrancher 15 000 années–personnes de la fonction publique sur une période de cinq ans. Les objectifs, tels qu'énoncés par le gouvernement, étaient de réduire les effectifs de la fonction publique en poste, d'accroître l'efficience de la fonction publique et de diminuer les dépenses en salaires.

7.11 Avant qu'un paiement forfaitaire soit approuvé, il fallait respecter plusieurs conditions :

- L'employé devait avoir été déclaré excédentaire.
- L'employé devait présenter une demande pour ledit paiement.
- L'employé devait renoncer à son droit statutaire d'être considéré en priorité pour une nomination à des postes dans la fonction publique.
- On devait mettre fin au travail de l'employé à la date de démission et l'employé ne pouvait être remplacé.

L'option du paiement forfaitaire a été instaurée afin de permettre aux employés excédentaires qui le désiraient de quitter immédiatement s'ils n'avaient plus de travail.

- Le sous-ministre ou un fonctionnaire autorisé devait certifier qu'aucune année-personne, aucun traitement ou aucuns frais de fonctionnement supplémentaires ne seraient engagés pour faire effectuer le travail de quelque autre façon pendant la période visée par le paiement forfaitaire.

- Le paiement devait être consenti à la discrétion de la direction, mais aucune demande ne devait être refusée sans motif raisonnable.

- Le bénéficiaire devait signer une déclaration dans laquelle il acceptait les modalités de remboursement, advenant une nouvelle nomination durant la période visée par le paiement forfaitaire.

Les ministères sont chargés de gérer le réaménagement des effectifs et doivent rendre compte au Conseil du Trésor de la mise en oeuvre de la Politique.

7.12 Les paiements forfaitaires pouvaient être financés à même le Crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement — s'ils découlaient de la décision prise par le gouvernement de réduire les effectifs et si le solde des crédits du ministère était insuffisant. Le Crédit 5 a pour objet, entre autres, de combler les déficits du compte de la paye. Pour y accéder, les ministères devaient faire une demande au Conseil du Trésor. Là où les situations de réaménagement des effectifs découlaient d'initiatives ministérielles telles que des réorganisations, les paiements forfaitaires devaient être financés à même les crédits du ministère.

7.13 Introduction d'une «exemption» et d'une «indemnité de cessation d'emploi». En 1988, le Secrétariat a fait savoir aux ministères que le Conseil du Trésor avait approuvé en principe, par anticipation, une exemption de la réduction de l'allocation annuelle payable à un employé admissible qui perdrait ou quitterait son emploi en raison d'un réaménagement des effectifs. Une allocation annuelle est une pension dont le montant est réduit, à la suite d'un calcul actuariel, du fait qu'elle est versée plus tôt que prévu. L'exemption supprime la pénalité qui correspond à cinq pour cent par année d'écart entre l'âge de l'employé et 60 ans ou entre le nombre d'années de service donnant droit à une pension et 30 ans de service, à la date de cessation d'emploi. Pour être admissible, l'employé devait être âgé d'au moins 55 ans et avoir accumulé dix ans de service donnant droit à une pension. L'exemption peut atteindre jusqu'à 25 p. 100 de la pension. Le Conseil du Trésor devait approuver automatiquement l'exemption aux employés qui avaient touché un paiement forfaitaire sur recommandation du sous-ministre.

7.14 La Politique a été modifiée en 1989. L'une des modifications avait pour effet de garantir aux employés excédentaires une période de recyclage d'une durée d'un an pour faciliter leur nomination à un autre poste. Une autre modification donnait le droit de toucher une indemnité de cessation d'emploi correspondant à une semaine de salaire pour chaque année de service, jusqu'à concurrence de 15 semaines. Pour bénéficier de cette indemnité, l'employé excédentaire devait démissionner ou être mis en disponibilité, ne devait pas avoir participé à un programme de formation aux fins de recyclage pendant plus d'un mois et devait avoir le droit d'opter pour une allocation annuelle ou pour une pension immédiate.

7.15 Dans le Discours du Budget de 1991, le gouvernement déclarait qu'il envisagerait d'adopter une mesure législative s'il ne pouvait convenir, avec les agents négociateurs, d'importants changements à apporter à la Politique sur le réaménagement des effectifs. À cause des négociations qui perduraient, la date d'échéance de la Politique — et les dispositions du paiement forfaitaire — fixée à l'origine au 31 mars 1991, a d'abord été prolongée au 29 juin, puis au 30 septembre, au 31 octobre et au 30 novembre et, finalement, du 1er décembre à l'échéance, soit le 14 décembre 1991.

Une Politique sensiblement modifiée est entrée en vigueur le 15 décembre 1991.

7.16 Le cadre de responsabilisation de la gestion du réaménagement des effectifs et de l'administration de la Politique. La Politique, qui était en vigueur au moment où s'est déroulée la vérification, décrit d'une manière quelque peu détaillée les rôles et les responsabilités du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique, du Conseil national mixte, des ministères et des employés lors d'un réaménagement des effectifs. Les rôles de ces intervenants sont résumés à la pièce 7.1.

7.17 Les ministères sont chargés de gérer le réaménagement des effectifs avec le concours de la Commission de la fonction publique, et doivent rendre compte au Conseil du Trésor de la mise en oeuvre de la Politique. Celle-ci exige des ministères la mise en place d'un certain nombre de mécanismes de contrôle, telles la surveillance et l'évaluation de l'administration des dispositions qui ont trait au paiement forfaitaire. Certains de ces mécanismes ont été assouplis dans le contexte du régime de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) et des initiatives de Fonction publique 2000. Par exemple, en juin 1990, les sous-ministres recevaient l'autorisation de sous-déléguer le pouvoir d'autoriser les demandes de paiements forfaitaires.

7.18 Aux termes de la Politique, le Secrétariat du Conseil du trésor est chargé d'en surveiller certains aspects, y compris les paiements forfaitaires, et peut exiger des sous-ministres qu'ils justifient leurs décisions. La Politique sur le réaménagement des effectifs est l'une des politiques-clés en matière de gestion des ressources humaines utilisées par le Secrétariat dans son évaluation du rendement des ministères.

Objectifs, étendue et critères de la vérification

Objectifs

7.19 La vérification a été conçue de manière à déterminer :

- si les paiements forfaitaires et les autres avantages connexes avaient

Pièce 7.1

Principaux rôles et responsabilités en matière de réaménagement des effectifs

Ministres du Conseil du Trésor (CT)

- Recommander des niveaux de ressources au Parlement
- Approuver la Politique sur le réaménagement des effectifs
- Allouer les fonds pour éventualités – Crédit 5
- Approuver les exemptions de la réduction des allocations annuelles

Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

- Examiner les propositions de ressources
- Recommander les niveaux de ressources au CT
- Informer les ministères des réductions
- Conseiller les ministères concernant la Politique
- Surveiller l'application de la Politique
- Examiner les présentations relatives à la «réduction des pensions»
- Évaluer le rendement des ministères
- Approuver les périodes de priorité d'excédentaire de moins de six mois
- Examiner les demandes de ressources pour fins de recyclage

Commission de la fonction publique (CFP)

- Examiner les politiques et les procédures de dotation
- Évaluer les qualifications des employés excédentaires
- Assurer que les excédentaires sont considérés en priorité pour nomination
- Promouvoir les compétences des employés excédentaires
- Proposer et approuver les programmes de recyclage
- Offrir des services d'orientation
- Informer les organismes concernés au sujet des candidats prioritaires
- Identifier les secteurs où il y a pénurie de main-d'oeuvre, pour lesquels les employés excédentaires peuvent être recyclés
- Fournir au SCT des données statistiques
- Vérifier l'application de la Politique pour le compte du SCT
- Informer le SCT des résultats des vérifications
- Publier des données sur le réaménagement des effectifs

Ministère

- Déterminer les besoins en ressources humaines
- Envisager des solutions de rechange à la réduction du personnel
- Déterminer si des réductions de personnel sont nécessaires
- Recenser les unités de travail susceptibles d'être touchées
- Redéployer, recycler et conseiller les employés
- Aviser la CFP au sujet des employés déclarés excédentaires
- Désigner les employés excédentaires et les en aviser
- Assumer les frais de déplacement, de réinstallation, de recyclage, de cessation d'emploi et de protection salariale
- Mettre fin à l'emploi des employés temporaires et des employés contractuels pour aider au placement des employés permanents
- Envisager la nomination d'employés excédentaires ou mis en disponibilité
- Établir des mécanismes de contrôle et de surveillance
- Informer la CFP et le SCT des réaménagements importants
- Informer et consulter les syndicats
- Aviser les employés de la date de leur mise en disponibilité
- Approuver les demandes de paiement forfaitaire
- Certifier qu'aucuns frais supplémentaires ne seront engagés durant la période visée par le paiement forfaitaire
- Demander d'accéder, au besoin, au Crédit 5
- Rassembler des données statistiques et tenir des dossiers
- Rendre compte de la mise en oeuvre de la Politique

Employés

- Chercher activement un emploi
- Se renseigner sur leurs droits et leurs obligations
- Fournir de l'information pour faciliter leur placement
- Étudier les offres d'emploi
- Accepter les programmes de recyclage
- Présenter une demande de paiement forfaitaire

Conseil national mixte (CNM)

- Examiner la Politique régulièrement
- Fournir, sur demande, l'interprétation de l'esprit de la Politique
- Entendre les griefs

été consentis conformément à l'esprit et à la lettre de la Politique sur le réaménagement des effectifs;

- si des coûts avaient été engagés, afin de faire effectuer le travail, pendant ou postérieurement à la période pour laquelle un employé avait reçu un paiement forfaitaire;

- la nature et l'étendue des examens, de la surveillance et des autres mécanismes de contrôle mis en place dans les ministères et les organismes centraux à des fins de gestion de la Politique.

Étendue

7.20 La vérification a d'abord été conçue pour englober tous les paiements forfaitaires et les avantages connexes consentis de juillet 1986 à décembre 1991, en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Pour diverses raisons telles que l'absence de pistes de vérification et le roulement chez les gestionnaires, nous nous sommes concentrés principalement sur les paiements effectués d'avril 1990 à décembre 1991, tout juste avant la révision en profondeur de la Politique.

7.21 Nous avons examiné les activités du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique en rapport avec leurs rôles et leurs responsabilités relativement à l'administration de la Politique. Nous avons en outre révisé, analysé et consolidé des données sur les paiements forfaitaires et les avantages connexes, fournies par les ministères et les organismes qui comptent plus de 1 000 employés et dont le Conseil du Trésor est l'employeur.

7.22 Nous avons effectué un examen détaillé dans des ministères qui étaient à l'origine de quelque 43 p. 100 de la totalité des paiements forfaitaires versés depuis 1986. Au total, nous avons examiné 396 paiements. Pour chacun, nous avons tenté d'établir s'il existait une situation de réaménagement des effectifs, si la démarche empruntée était conforme à l'esprit et à la lettre de la Politique et, donc, si la décision qui avait été prise était justifiée dans les circonstances.

7.23 Nous avons examiné les rapports de vérification interne et autres rapports disponibles qui émanaient du Secrétariat, de la Commission et de ministères concernant soit les situations de réaménagement des effectifs, soit l'administration de la Politique. Lorsque cela était pertinent, nous avons intégré leurs constatations et leurs observations dans notre rapport.

7.24 Enfin, nous avons examiné plusieurs rapports, certains provenant du secteur privé, d'autres du secteur public, qui portent sur les pratiques de réduction des effectifs au cours des ans. Nous avons également interviewé un certain nombre de représentants de sociétés et des spécialistes qui ont de l'expérience en matière de réduction des effectifs.

Critères

7.25 Les dispositions de la Politique sur le réaménagement des effectifs ont servi de cadre pour l'établissement des critères de vérification. Lorsque cela était nécessaire, nous avons pris en considération d'autres politiques, directives et lignes directrices de organismes centraux et des ministères.

Observations

7.26 Dans cette section, les ministères où nous avons examiné des cas individuels ne sont pas nommés pour un certain nombre de raisons, entre autres :

- Les constatations et les problèmes relevés sont représentatifs des tendances et des orientations, et donc, sont de nature systémique.

- Empêcher l'identification et protéger la réputation des personnes.

- La reconnaissance de la portée de poursuites éventuelles contre des personnes ou contre le Bureau.
- Respecter l'esprit de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur les droits de la personne*.

Quelque 13 000 paiements forfaitaires ont été versés, de juillet 1986 à décembre 1991

7.27 En nous fondant sur les renseignements obtenus de ministères, d'organismes et du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous estimons à quelque 13 000 le nombre de paiements forfaitaires versés, de juillet 1986 à décembre 1991, qui ont nécessité des déboursés approximatifs de 260 millions de dollars. De juin 1989 à décembre 1991, environ 5 800 employés auraient touché une indemnité de cessation d'emploi. Le Secrétariat nous a fait savoir qu'environ 1 700 bénéficiaires d'un paiement forfaitaire avaient également obtenu une exemption de la réduction de leur pension. Le coût total de tous les avantages accordés depuis 1986 — paiements forfaitaires, indemnités de cessation d'emploi et exemptions — a été estimé à plus de 325 millions de dollars.

7.28 Typiquement, le bénéficiaire d'un paiement forfaitaire était une personne âgée de plus de 50 ans, qui avait accumulé 18 ans de service donnant droit à une pension et qui avait occupé un poste de commis ou d'administrateur de programme au sein d'un grand ministère. De plus, le bénéficiaire avait reçu une indemnité de cessation d'emploi équivalant à quinze semaines de rémunération. Ce bénéficiaire a donc touché un montant équivalant à 41 semaines de rémunération normale, soit quelque 30 000 $ en moyenne. Une exemption type d'une réduction de la pension représentait environ 1 800 $ par année.

7.29 En 1991, le nombre de paiements forfaitaires a accusé une hausse appréciable. Plus de 4 800 paiements (soit 37 p.100 du total) ont été versés de janvier à décembre 1991 (pièce 7.2), ce qui est plus du double du nombre de paiements versés chaque année depuis 1986, y compris en 1987, année pendant laquelle le programme de cinq ans du gouvernement visant une réduction de 15 000 années-personnes était censé avoir atteint son apogée. Des analyses ont révélé que des sommets ont été atteints en mars 1988 et en mars, juin et septembre 1991 (pièce 7.3), des mois à la fin desquels on s'attendait que la Politique arrive à échéance.

Quelque 13 000 paiements forfaitaires ont été versés, entre juillet 1986 et décembre 1991, à un coût approximatif de 260 millions.

7.30 Il semble qu'il y ait eu un plus grand recours au paiement forfaitaire, ces dernières années, afin de régler les situations qui ont été rapportées comme des réaménagements des effectifs. Selon les données présentées à la pièce 7.4, les bénéficiaires de paiements forfaitaires représentaient 29 p. 100 du nombre d'employés signalés à la Commission de la fonction publique par les ministères comme étant excédentaires en 1987, par rapport à 64 p. 100 en 1991. Nous avons toutefois observé que, pour diverses raisons, certains ministères n'ont pas toujours signalé à la Commission que des employés avaient été déclarés excédentaires, bien que la Politique l'exigeait. Les nombres rapportés par la Commission sont donc sous-évalués.

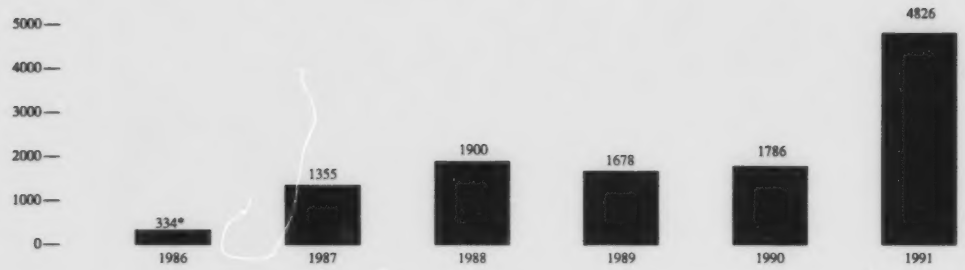
Il semble qu'il y ait eu un plus grand recours au paiement forfaitaire ces dernières années.

7.31 La relation entre le nombre de paiements forfaitaires versés et la réduction des effectifs d'une organisation n'était pas toujours manifeste. Sauf lorsque les réductions étaient compensées par des changements importants qui avaient des répercussions sur la nature et le niveau d'autres activités, nous nous attendions que le nombre de paiements forfaitaires versés ne représente qu'une fraction de la réduction des effectifs, parce que :

- l'objectif premier de la Politique est d'offrir aux fonctionnaires touchés d'autres possibilités d'emploi,

Pièce 7.2

Répartition des paiements forfaitaires, par année, de 1986 à 1991



* Le paiement forfaitaire a été instauré en juin 1986

Note : Graphique fondé sur les paiements pour lesquels l'information requise pour fins d'analyse était disponible.

Source : Rapports présentés par les ministères au BVG

Pièce 7.3

Répartition des paiements forfaitaires, par mois, de 1986 à 1991

Note : Les sommets atteints en mars 1988 et en mars, juin et septembre 1991 coïncident avec des mois où la Politique sur le réaménagement des effectifs arrivait à terme.

Note : Graphique fondé sur les paiements pour lesquels l'information requise pour fins d'analyse était disponible.

Source : Rapports présentés par les ministères au BVG

afin de réduire au minimum le nombre de mises en disponibilité;

- les bonnes pratiques de gestion, les déclarations faites par des personnes responsables et la Politique mettent l'accent sur des solutions de rechange comme l'attrition normale, la retraite anticipée, la cessation des emplois des personnes nommées pour une période déterminée (employés temporaires), d'employés occasionnels et de contractuels, le gel de l'embauche, l'utilisation d'emplois à temps partagé ou saisonnier, là où le recours à ces moyens pourrait éviter des départs involontaires.

7.32 La pièce 7.5 montre que le nombre des paiements forfaitaires versés à des employés de l'unité de travail «A» correspond à environ 27 p. 100 du nombre d'années–personnes supprimées sur une période de cinq ans. En ce qui concerne l'unité «B» (voir la pièce 7.6), le nombre des paiements a invariablement été supérieur au nombre d'années–personnes supprimées, exception faite de 1988. En 1990–1991 et 1991–1992, le nombre d'années–personnes de cette unité a été augmenté afin de l'aider à faire face à une croissance dans ses niveaux d'activité. Sans écarter la possibilité de raisons valables permettant d'expliquer pourquoi le nombre de paiements versés dépasse le nombre d'années–personnes supprimées pour une année donnée — par exemple, l'élimination de quelques postes de commis et l'ajout d'un grand nombre de postes de professionnels — nous avons constaté que de tels écarts étaient souvent symptomatiques de problèmes dans l'application de la Politique.

Différences importantes dans la gestion du réaménagement des effectifs et dans l'application des dispositions concernant le paiement forfaitaire

7.33 Nous avons relevé un certain nombre de situations où le réaménagement des effectifs et les dispositions concernant le paiement forfaitaire ont été bien gérés. Ces situations présentaient un certain nombre de caractéristiques communes (voir la pièce 7.7), bien que ces dernières n'aient pas toujours été présentes dans la même mesure.

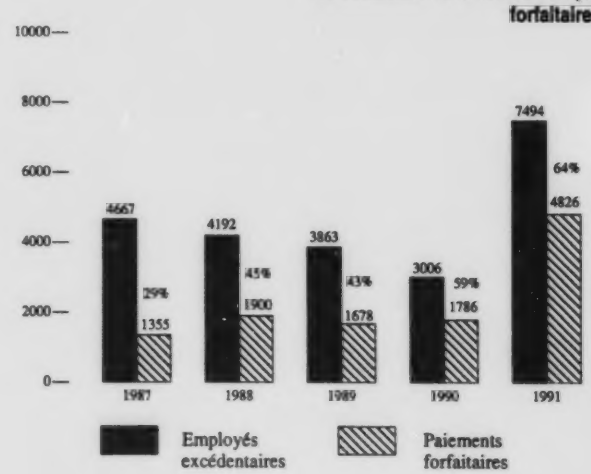
7.34 Il y avait un lien direct entre la présence de ces caractéristiques et la bonne gestion des paiements forfaitaires. Dans ces situations, le recours au paiement forfaitaire était normalement bien fondé et conforme à l'esprit et à la lettre de la Politique, et conjugué à l'utilisation d'autres solutions de rechange comme l'attrition et le redéploiement. Dans un cas particulier où il s'agissait d'éliminer une unité de travail, tous les employés touchés ont été redéployés avec succès et aucun paiement forfaitaire n'a été versé.

Là où le réaménagement des effectifs était bien géré, le recours au paiement forfaitaire était normalement bien fondé et conforme à l'esprit et à la lettre de la Politique.

7.35 Nous avons également observé un certain nombre de situations où le réaménagement des effectifs n'avait pas été géré de manière

Pièce 7.4

Rapport entre le nombre d'employés déclarés excédentaires et le nombre de paiements forfaitaires versés



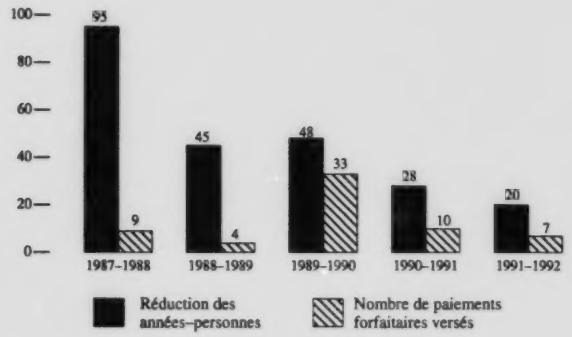
Note : Graphique fondé sur les paiements pour lesquels l'information requise pour fins d'analyse était disponible.

Source : Commission de la fonction publique (nombre d'employés déclarés excédentaires)
Rapports présentés par les ministères au BVG (paiements forfaitaires versés)

satisfaisante. Ces situations présentaient aussi des caractéristiques communes (voir la pièce 7.7). En pareils cas, le paiement forfaitaire a été utilisé beaucoup plus fréquemment, et prodiguement, souvent à l'encontre des dispositions de la Politique.

Pièce 7.5

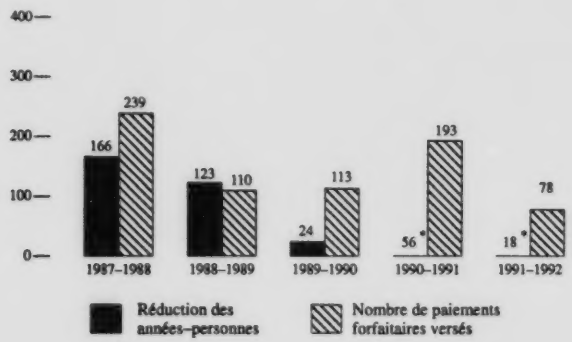
Nombre de paiements forfaitaires versés et réduction des années-personnes
Unité «A»



Source : Ministères (années-personnes allouées)
Rapports présentés par les ministères au BVG (paiements forfaitaires versés)

Pièce 7.6

Nombre de paiements forfaitaires versés et réduction des années-personnes
Unité «B»



** Le nombre d'années-personnes de l'unité «B» a augmenté en 1990–1991 et 1991–1992.*

Source : Ministères (augmentation/réduction des années-personnes)
Rapports présentés par les ministères au BVG (paiements forfaitaires versés)

Caractéristiques d'une bonne gestion du réaménagement des effectifs

7.36 Une compréhension de l'objet et du contexte de la réduction des effectifs. Là où le réaménagement des effectifs a été bien géré, les gestionnaires savaient ce qu'on attendait d'eux et comprenaient les circonstances qui avaient mené à la décision de réduire des effectifs. Souvent, la direction avait prévu la décision prise par le gouvernement car elle découlait de son propre examen et les gestionnaires avaient passé des mois, sinon des années, à étudier le problème, à chercher des solutions de rechange et à en évaluer les répercussions. La direction savait ce qui devait être fait et en comprenait les motifs. Par exemple, un réaménagement réalisé en 1990 avait été l'objet de débats et de préparatifs depuis 1986.

7.37 Un leadership émanant de la haute direction qui a donné l'orientation nécessaire et suscité l'engagement par la participation et la communication. La haute direction a clairement fait part de la nature et de l'étendue du défi à relever et des objectifs à réaliser; elle a tenu des séances d'information à l'intention des employés à tous les niveaux — parfois d'un bout à l'autre du pays — afin d'expliquer la situation, ses causes, les changements nécessaires et la marche à suivre pour les effectuer. La direction a pris la situation en main; les employés la jugeaient résolue à relever le défi et prête à offrir le soutien requis.

7.38 Le temps nécessaire à la participation du personnel a été prévu. On a, par le dialogue, suscité l'engagement des gestionnaires et des autres employés et on leur a inculqué la confiance que le défi serait relevé de façon ordonnée et que les gens seraient traités équitablement et humainement. On a invité les gestionnaires susceptibles d'être touchés à examiner les propositions initiales et à faire connaître leurs suggestions et leurs idées à

propos de la réduction des effectifs. Ces suggestions et ces idées ont été étudiées sérieusement avant qu'une décision finale ne soit prise. Si on a mis beaucoup de temps à la planification, la mise en oeuvre s'est déroulée avec célérité.

7.39 Une mobilisation de l'organisation pour «repenser» le travail et la mise en oeuvre des programmes et pour relever le défi auquel on était confronté. On n'a pas demandé aux gestionnaires de simplement réduire les effectifs; ils ont été appelés à «repenser» le travail et à réviser en profondeur leur façon de fournir les services et de gérer les activités. On leur a demandé de procéder «différemment» ou de «mieux faire les choses». La nature et l'ampleur de tels défis commandaient une réponse à l'échelle de l'organisation et la mobilisation d'une partie importante de cette dernière, y compris les services de soutien comme ceux du personnel. Dans un cas, l'unité concernée a dû redéfinir la nature de ses liens avec des organisations externes en plus de leur céder certaines responsabilités. Les employés demeurant en fonction, qui jusqu'alors fournissaient directement des services, ont dû devenir des conseillers. Il a fallu muter, redéployer dans d'autres postes ou recycler environ 70 p. 100 des employés de l'unité.

7.40 Un cadre de gestion qui comprenait de solides plans d'action, la mise sur pied de comités ad hoc et d'unités de soutien pour une approche coordonnée et intégrée. On a mis en place un cadre de gestion. Des plans d'action détaillés ont été dressés en vue d'assurer la réalisation des objectifs. Des comités ad hoc, tels des comités directeurs et des comités locaux de réaménagement des effectifs, ont été constitués pour la durée du réaménagement. Ces comités étaient présidés par des cadres hiérarchiques et avaient l'appui des services du personnel et d'autres, au besoin. Ces comités examinaient les plans d'action et les plans d'exécution en vue d'assurer le déroulement coordonné et intégré de la réduction des effectifs.

7.41 Le processus de réaménagement n'a pas été géré sans tenir compte des autres activités. On a examiné les décisions en matière de dotation afin de garantir que le recyclage ou le redéploiement d'une personne susceptible d'être déclarée excédentaire était envisagé avant qu'une autre personne soit embauchée. On a examiné les demandes de paiements forfaitaires afin de s'assurer qu'elles étaient fondées et traitées de manière uniforme. Les services du personnel ont joué un rôle important et visible, épaulant les cadres hiérarchiques chargés du processus et renseignant les employés au sujet de la Politique. La pièce 7.8

Là où le réaménagement des effectifs n'a pas été géré d'une manière satisfaisante, le paiement forfaitaire a été utilisé plus fréquemment et souvent à l'encontre des dispositions de la Politique.

Pièce 7.7

La gestion du réaménagement des effectifs : comparaison des caractéristiques et de l'incidence sur les paiements forfaitaires

Bonne gestion	Mauvaise gestion
• Une compréhension de l'objet et du contexte de la réduction des effectifs.	• Un manque de leadership, d'orientation et de soutien de la part de la haute direction.
• Un leadership émanant de la haute direction qui a donné l'orientation nécessaire et suscité l'engagement par la participation et la communication.	• Une planification insuffisante.
• Une mobilisation de l'organisation pour «repenser» le travail et la mise en oeuvre des programmes et pour relever le défi auquel on était confronté.	• L'absence d'un cadre de gestion approprié; occasion perdue de tirer des leçons.
• Un cadre de gestion qui comprenait de solides plans d'action, la mise sur pied de comités ad hoc et d'unités de soutien pour une approche coordonnée et intégrée.	• La réduction des effectifs n'a pas été mise à profit pour «repenser» le travail.
• Des objectifs mesurables et précis.	• La direction comptait sur les demandes de paiements forfaitaires des employés pour atteindre les objectifs de la réduction.
• Un contrôle de la démarche par l'utilisation de rapports périodiques, d'évaluations en cours de route et d'autres mécanismes en vue d'assurer la réalisation des objectifs.	
Incidence sur le recours au paiement forfaitaire	**Incidence sur le recours au paiement forfaitaire**
• Il s'agit d'une option parmi d'autres.	• La Politique est interprétée de façon libérale.
• Le recours est normalement bien fondé et conforme à l'esprit et à la lettre de la Politique.	• Le paiement constitue l'UNIQUE option.
	• Le recours au paiement est souvent sans fondement ou discutable.

présente un exemple de réaménagement bien géré.

7.42 Des objectifs mesurables et précis. Les objectifs à réaliser ont clairement été énoncés, n'ont subi aucun changement avec le temps, et leur réalisation progressive était mesurable. Les résultats obtenus sont apparus comme étant permanents.

Là où la direction ne s'est pas dotée d'un plan valable, souvent les options autres que le paiement forfaitaire n'ont pas été envisagées.

7.43 Un contrôle de la démarche par l'utilisation de rapports périodiques, d'évaluations en cours de route et d'autres mécanismes en vue d'assurer la réalisation des objectifs. Pendant le processus de réaménagement des effectifs, l'information a circulé entre les divers comités et les gestionnaires chargés de la mise en oeuvre. La réalisation des objectifs et le caractère juste et équitable de la démarche ont été au premier rang des priorités. Ainsi, les comités ont reçu des rapports périodiques sur la mise en oeuvre et les progrès accomplis en rapport avec les objectifs. À leur tour, les comités ont guidé et appuyé les gestionnaires responsables de la mise en oeuvre. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et les syndicats ont été consultés préalablement, et tout au cours du réaménagement. Ils étaient tenus au courant de la situation au moyen de rapports officiels et d'entretiens à caractère non officiel.

7.44 Dans certains cas, le processus de réaménagement a fait l'objet de vérifications ou d'examens en cours de route. La direction n'a pas attendu que le réaménagement soit complété pour en tirer des leçons et améliorer les pratiques de gestion.

Pièce 7.8

Cas nº 1 – Une réduction de la main-d'oeuvre planifiée, coordonnée et intégrée

Les gestionnaires de cette unité étaient tenus de réduire l'effectif de 32 employés permanents en cédant les responsabilités à des organisations externes.

La direction a profité de l'occasion pour effectuer une réorganisation dont le besoin se faisait grandement sentir, ainsi que pour redéfinir la nature de ses relations avec les organisations de l'extérieur.

Dès les premières étapes du processus, le gestionnaire de l'unité a informé tous les employés qu'un examen serait effectué. Un comité de gestionnaires a été constitué et chargé d'élaborer une stratégie de réduction des effectifs et de formuler une proposition en ce sens. Une équipe de réaménagement des effectifs composée de gestionnaires et d'employés a également été mise sur pied.

Une fois la proposition élaborée, les représentants de la haute direction ont rendu visite à chaque emplacement et y ont fait des exposés sur la réorganisation et les plans pour la réaliser.

L'équipe s'est réunie avec des représentants de la Commission de la fonction publique et des syndicats pour expliquer la réorganisation prévue. Des séances ont également eu lieu pour répondre aux questions des employés concernant la Politique. Sur demande, chaque employé pouvait bénéficier de services de conseillers. Une stratégie de redéploiement a été élaborée en vue d'assurer une réaffectation ordonnée des employés touchés. Les employés ont été déclarés excédentaires progressivement, à mesure qu'évoluait la réorganisation.

Les activités de redéploiement ont fait l'objet d'une surveillance et des mesures ont été prises afin de porter au maximum les occasions d'emploi, par exemple, l'exercice de contrôles sur la dotation et le renvoi d'employés temporaires.

Vingt et un employés ont été redéployés, huit ont touché un paiement forfaitaire, deux ont pris leur retraite et un a été mis en disponibilité. Les paiements examinés ont été jugés bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de la Politique.

Caractéristiques d'une mauvaise gestion du réaménagement des effectifs

7.45 Un manque de leadership, d'orientation et de soutien de la part de la haute direction. Là où le réaménagement des effectifs a été mal géré, souvent, la haute direction n'a pas reconnu l'importance de bien gérer la réduction des effectifs. Elle a fourni peu ou pas d'orientation, d'information ou d'appui aux gestionnaires des paliers inférieurs. Son rôle s'est limité à traiter les demandes de paiements et à les approuver sans discussion. Comme conséquence, certains cadres subalternes ont été portés à croire que la haute direction n'était pas intéressée ou que le processus était sans importance.

7.46 Une planification insuffisante. Là où la direction ne s'est pas dotée d'un plan valable, souvent, les options autres que le paiement forfaitaire n'ont pas été envisagées. Si planification il y a eu, elle a visé le court terme et n'a porté que sur l'environnement immédiat. Dans certains cas, des employés ont touché des paiements forfaitaires peu après avoir été nommés d'un poste temporaire à un poste permanent. Dans d'autres cas, des postes semblables à ceux libérés par des employés qui ont reçu des paiements forfaitaires ont été créés peu de temps après. Dans d'autres situations, les bénéficiaires ont été embauchés à nouveau peu après la fin de la période pour laquelle ils avaient été payés. Il aurait

été possible, grâce à une meilleure planification, de prévenir de telles situations et de diminuer les coûts imposés au contribuable.

7.47 L'absence d'un cadre de gestion approprié; occasion perdue de tirer des leçons. En raison des lacunes que nous venons de mentionner, aucun cadre de gestion approprié n'a été mis en place.

7.48 Le processus de réaménagement des effectifs n'a pas été coordonné, ni intégré à d'autres activités comme la dotation. Dans un cas particulier, des employés qui avaient obtenu des paiements d'une unité ont été trouvés en poste, dans une unité semblable non loin de la première et ce, peu après l'expiration de la période couverte par le paiement dont ils avaient bénéficié.

7.49 On n'a pas recueilli les renseignements qui auraient permis à la direction de suivre de près les progrès en matière de réduction des effectifs et de déterminer l'importance des paiements forfaitaires dans ce processus. Dans plusieurs cas, la direction du Personnel a eu beaucoup de difficultés à établir avec précision le nombre de paiements versés, en dépit de l'obligation des sous–ministres et des autres fonctionnaires autorisés d'approuver chacune des demandes, de certifier qu'aucun coût supplémentaire ne serait engagé pour que soit effectué le travail de l'employé pendant la période visée par le paiement et de veiller à ce que le bénéficiaire ne soit pas remplacé. Les difficultés que nous avons éprouvées à obtenir des renseignements de base de certaines organisations nous ont portés à conclure que souvent, des contrôles n'avaient pas été mis en place, y compris ceux que prescrivait la Politique. Là où des contrôles existaient, ils n'étaient pas toujours efficaces. Dans un cas spécifique, la direction du Personnel a effectué un examen des paiements forfaitaires, mais la démarche manquait de rigueur et d'importants problèmes n'ont pas été relevés et portés à l'attention de la haute direction.

7.50 En l'absence d'un cadre de gestion approprié, les gestionnaires n'ont pu recevoir de rétroaction de la haute direction, ce qui aurait pu leur permettre de tirer des leçons de leurs pratiques et de celles de leurs collègues.

7.51 La réduction des effectifs n'a pas été mise à profit pour «repenser» le travail. La réduction des effectifs n'a pas été utilisée comme une occasion de s'interroger sur les services qu'offraient l'organisation ou de réduire les frais généraux, soit parce que la réduction était perçue comme relativement modeste, soit parce que plusieurs unités se partageaient la responsabilité de la réduction. Si on s'est préoccupé de réduire la main–d'oeuvre, on a accordé peu d'attention aux répercussions que cela aurait sur le service au public. Les demandes de paiements forfaitaires étaient traitées et approuvées de façon routinière. Par exemple, un bureau de district a été appelé à réduire de 2,6 en un an, le nombre total de ses années–personnes. Le gestionnaire de l'un des quatre bureaux locaux que chapeautait le district a recommandé, en moins de trois mois, l'approbation de paiements forfaitaires à trois personnes laissant une brèche éventuelle dans le service à la clientèle. Les demandes ont été approuvées sans que l'on se pose de questions.

7.52 La direction comptait sur les demandes de paiements forfaitaires des employés pour atteindre les objectifs de la réduction. La direction n'a déployé que peu ou pas d'efforts pour déterminer le genre et le nombre de postes à supprimer ou pour identifier les employés susceptibles d'être touchés. Dans certains cas, les dispositions de la Politique concernant le paiement forfaitaire ont été transformées en un «programme d'encouragement à la retraite anticipée volontaire» (traduction libre) en dépit du fait que le gouvernement avait refusé d'offrir un

tel programme, notamment à cause des coûts prohibitifs que l'on croyait qu'un tel programme engendrerait. Le cas nº 2 (voir la pièce 7.9) en fournit un exemple.

7.53 Dans les cas où les employés ont été invités à présenter une demande de paiement forfaitaire, le nombre de demandes dépassait habituellement le nombre de postes à supprimer. La plupart, sinon la totalité de ces demandes ont été approuvées. Toute autre façon de faire, de l'avis des gestionnaires, aurait engendré la perception d'un traitement inéquitable, de la frustration, des griefs et des problèmes de moral. Souvent, ce sont les employés les plus expérimentés qui ont quitté le service provoquant ainsi une perte de compétences et une perte de la «mémoire corporative» en plus de créer de graves problèmes de fonctionnement. Dans une unité, le chef et le chef–adjoint sont partis en même temps, malgré l'absence d'une relève suffisamment préparée. En de pareils cas, il a souvent fallu réembaucher les employés qui avaient quitté ou engager de nouveaux employés afin de prévenir l'interruption de services essentiels.

Les paiements forfaitaires ont été utilisés pour faciliter le renouvellement des effectifs, pour régler des problèmes de rendement ou pour récompenser des employés.

Pièce 7.9

Cas nº 2 – La Politique sur le réaménagement des effectifs : un «programme d'encouragement à la retraite anticipée volontaire»

Certaines mesures annoncées dans le Discours du Budget de 1991 ont porté des gestionnaires à croire qu'il y avait un risque important d'avoir à faire face à une nouvelle série éprouvante de réductions des effectifs au cours du prochain exercice.

La direction prévoyait que le gouvernement imposerait une réduction des années–personnes pour compenser une hausse salariale prévue de trois pour cent en 1991 (l'équivalent d'une réduction de quelque 140 années–personnes dans cette unité).

Les gestionnaires craignaient également que l'on mette fin, le 31 mars 1991, à la Politique sur le réaménagement des effectifs – y compris, les dispositions portant sur le paiement forfaitaire.

En mars, la direction a communiqué avec les employés âgés de plus de 55 ans et leur a demandé s'ils étaient disposés à quitter leur emploi plus tôt que prévu moyennant le versement d'un paiement forfaitaire.

Les employés avaient jusqu'à la fin de mars pour prendre une décision et démissionner. Deux cent soixante–six employés ont choisi de toucher un paiement forfaitaire et ont quitté l'unité, la dernière semaine de mars 1991.

Le gouvernement ayant décidé de geler les salaires, la réduction prévue des années–personnes ne s'est pas matérialisée. L'unité s'est vu attribuer une hausse de huit années–personnes en 1991–1992. Outre les dépenses engagées inutilement au titre des paiements forfaitaires, la direction a été obligée d'amorcer des mesures de dotation pour remplacer un grand nombre d'employés qui avaient mis fin à leur emploi.

La plupart des paiements forfaitaires examinés dans cette unité ont été jugés sans fondement.

7.54 Un passage d'un rapport rédigé peu de temps après l'utilisation du «volontariat» par une unité de travail, illustre bien les conséquences de cette formule. Soixante–huit employés de l'unité concernée avaient demandé à toucher un paiement forfaitaire. Toutes les demandes furent approuvées et 48 employés quittèrent à la fin de mars 1991.

(traduction libre)

> Le versement de ces paiements forfaitaires a eu trois conséquences sur l'organisme. On déplore d'abord la perte de nombreux employés plus âgés et plus expérimentés à un moment où la charge de travail était élevée. En deuxième lieu, le nombre de paiements forfaitaires acceptés était excessif [par rapport aux besoins], si bien que certains centres de responsabilité ont eu à combler un certain nombre de postes de superviseur. Troisièmement, la concentration des départs (70 p. 100 en mars) était telle que les gestionnaires locaux ont eu peu de temps et peu de marge de manoeuvre pour mettre à profit les postes vacants à des fins d'affectations de perfectionnement *(sic)*.

7.55 Des études et des enquêtes portant sur la réduction des effectifs révèlent que l'une des clés du succès d'un programme réside dans une définition et une conception méticuleuses de la nouvelle organisation et dans l'évaluation des postes et des compétences que nécessitera la nouvelle structure organisationnelle, et ce, avant de procéder à la réduction des effectifs. Le «volontariat», tel que décrit, rendait impossible l'utilisation d'une telle approche.

Recours au paiement forfaitaire pour des motifs autres que le manque de travail ou la suppression d'une fonction

7.56 Nous avons relevé un certain nombre de cas où le paiement forfaitaire a été utilisé pour des motifs autres

que ceux pour lesquels la Politique a été précisément élaborée, soit le manque de travail ou la suppression d'une fonction. Par exemple, les paiements forfaitaires ont été utilisés pour faciliter le renouvellement des effectifs, pour régler des problèmes de rendement ou pour récompenser des employés. Le cas nº 3 (voir la pièce 7.10) présente un exemple de recours aux paiements forfaitaires en vue de renouveler les effectifs, tandis que le cas nº 4 (voir la pièce 7.11) illustre une situation dans laquelle le paiement forfaitaire a servi à régler un problème de rendement.

Faiblesses importantes dans les mécanismes de surveillance, d'examen et dans les autres mécanismes de contrôle mis en place par les organismes centraux

7.57 Le cadre établi pour la surveillance de l'application de la Politique était trop étroit. Bien que les organismes centraux aient mis l'accent sur des éléments importants comme le redéploiement des employés excédentaires, ils n'ont pas pris en considération d'autres éléments essentiels. Par exemple, l'ampleur du recours aux paiements forfaitaires, l'utilisation de solutions de rechange avant de déclarer un réaménagement des effectifs et la relation entre les paiements forfaitaires et d'autres indicateurs, tels que la réduction des années–personnes, les changements dans les postes et dans les profils professionnels ont été ignorés.

7.58 Le Secrétariat ne disposait pas de l'information nécessaire pour surveiller efficacement le recours au paiement forfaitaire. Selon la Politique, le Secrétariat du Conseil du Trésor devait surveiller l'application des dispositions concernant le paiement forfaitaire. Pour s'acquitter de ses responsabilités, il avait l'intention, entre autres, de s'appuyer sur des données tirées du système central de la paye du ministère des Approvisionnements et Services d'une part, et du Système d'administration des priorités de la Commission de la fonction publique d'autre part. Redoutant que ces systèmes ne comportent des lacunes, le Secrétariat a entrepris, en mars 1990, un examen pour évaluer l'exactitude des montants versés, établir si des employés à période déterminée (employés temporaires) avaient reçu des paiements forfaitaires et vérifier si des employés qui apparaissaient comme ayant été nommés à nouveau au cours de la période visée par le paiement forfaitaire avaient remboursé le receveur général. Cet examen a permis au Secrétariat de relever des problèmes au niveau des systèmes d'information et de conclure que le mécanisme de surveillance ne fonctionnait pas et que de plus, un certain nombre de fonctionnaires étaient exclus du système. Une comparaison entre le nombre de paiements forfaitaires rapporté par le Secrétariat et celui rapporté par des ministères, au 31 mars 1991, a démontré un écart d'environ 25 p. 100. Dans certains cas, il dépassait même 50 p.100.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne disposait pas de l'information nécessaire pour surveiller efficacement le recours au paiement forfaitaire à cause de faiblesses dans le système de surveillance.

7.59 Les ministères n'ont pas toujours informé la Commission lorsque des employés étaient déclarés excédentaires, bien que la Politique l'exigeait. En conséquence,

Pièce 7.10

Cas nº 3 – Le recours au paiement forfaitaire en vue du renouvellement de la main-d'oeuvre

Les gestionnaires de cette unité opérationnelle ont été appelés à éliminer 43 années–personnes, à cause de restrictions budgétaires et des changements dans les normes d'allocation des ressources. La direction devait réagir promptement devant cette situation.

On prit la décision de faire appel aux volontaires qui acceptaient d'être déclarés excédentaires et ainsi être admissibles à demander le paiement forfaitaire. Des critères d'évaluation des demandes ont été élaborés pour tenir compte, entre autres, des exigences opérationnelles.

La direction a approuvé 43 demandes afin d'atteindre l'objectif fixé. Des pénuries ont été créées à tous les paliers, y compris la perte de deux cadres supérieurs, dont un a été remplacé et l'autre a été réembauché provisoirement plus de six mois plus tard pour aider à effectuer le recrutement pour combler certains des postes laissés vacants.

Notre examen a révélé que bien que le nombre d'embauches avait été réduit au minimum nécessaire afin de maintenir un programme de formation et le niveau d'expertise, il excédait l'attrition depuis plusieurs années. Il n'était pas possible d'affecter les nouveaux venus aux fonctions pour lesquelles ils avaient été engagés et formés.

Bien que la direction prétende que son approche a constitué une bonne pratique de gestion, certains des paiements que nous avons examinés ont été jugés «discutables» ou sans fondement parce qu'ils ne respectaient pas l'esprit de la Politique.

L'examen des rapports de vérification de la Commission de la fonction publique révèle que peu de problèmes concernant les paiements forfaitaires ont été relevés.

certains chiffres, rapportés par la Commission de la fonction publique pour l'année 1991 et peut-être pour les années antérieures, tels le nombre d'employés déclarés excédentaires ou le nombre d'employés excédentaires rapporté comme ayant quitté la fonction publique, sont sous-estimés de façon importante. Par exemple, la Commission a signalé que près de 8 000 employés excédentaires ont pris leur retraite ou quitté la fonction publique, de 1986 à 1991. Étant donné que quelque 13 000 employés excédentaires ont touché un paiement forfaitaire au cours de la même période, le nombre d'employés excédentaires signalé par la Commission comme ayant quitté la fonction publique est manifestement trop bas. Le Secrétariat était censé s'appuyer sur ces renseignements pour surveiller l'application de la Politique.

7.60 En raison de toutes ces faiblesses, le Secrétariat ne disposait pas des données nécessaires pour décider s'il devait ou non demander à la Commission de vérifier l'administration de certains aspects de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Les faiblesses relevées ont également empêché le Secrétariat d'exercer une surveillance efficace afin de déterminer si des bénéficiaires avaient été embauchés pendant la période pour laquelle ils avaient reçu un paiement.

Pièce 7.11

Cas nº 4 – Le paiement forfaitaire comme moyen de résoudre un problème de rendement

Le gestionnaire d'une unité de travail éprouvait des problèmes d'absentéisme et de rendement.

Il s'est vu offrir des options, y compris la possibilité d'un paiement forfaitaire en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Il s'est prévalu du paiement, mais en raison de la nature du poste qu'il occupait, il a dû être remplacé sur-le-champ.

Si l'on peut soutenir qu'un problème de rendement a été résolu, cette façon de faire n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre de la Politique. En outre, cette situation a engendré des coûts supplémentaires.

7.61 Le Secrétariat n'a pas corrigé les faiblesses relevées dans les systèmes d'information en 1990 parce que la révision triennale de la Politique était imminente. On nous a mentionné que la surveillance des paiements forfaitaires accordés en vertu de la Politique révisée, entrée en vigueur le 15 décembre 1991, est encore plus complexe en raison de l'accroissement du nombre de circonstances où on peut recourir à des paiements forfaitaires.

7.62 Carences dans les vérifications de l'administration de la Politique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a délégué à la Commission de la fonction publique la responsabilité d'effectuer la vérification de l'application de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Aux termes d'un accord conclu en 1986 concernant la vérification des politiques en matière de personnel, le Secrétariat est chargé de fournir à la Commission les critères de vérification, des renseignements applicables aux procédures et systèmes à vérifier, ainsi que de l'information et des données sur l'activité des ministères dans les secteurs à vérifier. Il incombe également au Secrétariat de décider si les ministères seront exemptés de ces vérifications, en tout ou en partie. Douze des 31 vérifications effectuées par la Commission, de 1989 à 1991, ont comporté une évaluation de l'application de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Nous avons constaté, à la suite d'un examen des rapports de ces vérifications, que peu de problèmes concernant les paiements forfaitaires ont été soulevés et portés à l'attention des ministères ou du Secrétariat.

7.63 À notre avis, une des raisons de l'insuccès de la Commission à relever des problèmes importants associés au recours au paiement forfaitaire tient au fait que le programme de vérification élaboré par le Secrétariat était inapproprié. Il ne prévoyait pas, par exemple, l'examen des raisons invoquées pour déclarer un réaménagement des effectifs, même si une telle

déclaration est indispensable à l'autorisation d'un paiement forfaitaire. De plus, même si le Secrétariat du Conseil du Trésor a écrit aux sous–ministres pour leur rappeler leurs responsabilités en ce qui concerne le contrôle et l'évaluation des paiements forfaitaires, le programme de vérification ne comportait pas l'examen des systèmes de contrôle et d'évaluation mis en place par les ministères à cette fin. Au cours de notre vérification, le programme en question a été modifié et appliqué à un ministère, par suite d'une demande du Secrétariat. Les vérificateurs de la Commission ont relevé certains des problèmes que nous avons constatés, telles des situations où des postes n'avaient pas été abolis ou encore avaient été comblés à nouveau.

7.64 À notre avis, les carences des systèmes de surveillance, d'examen et de contrôle mis en place dans les ministères et dans les organismes centraux ont contribué à l'accroissement des situations où on a eu recours au paiement forfaitaire sans fondement. Ces faiblesses ont également rendu impossible une évaluation objective et complète du rendement des ministères en ce qui concerne l'administration de la Politique. Elles ont de plus empêché le Secrétariat de disposer de l'information nécessaire pour remettre en question les décisions des ministères, lorsque cela était nécessaire. En avril 1992, tous les projets de vérification confiés à la Commission par le Secrétariat ont été mis «en veilleuse» en attendant la réévaluation du cadre général de responsabilisation de la gestion des ressources humaines et l'élaboration d'indicateurs de rendement dans ce domaine.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement est préoccupé par le mauvais usage de la disposition sur la «rémunération en remplacement» que contient la Directive sur le réaménagement des effectifs. Dans certains cas, on a fait des erreurs en appliquant la Politique. Il y a eu également des faiblesses dans les systèmes de gestion sous–jacents. Pour que de telles situations ne se reproduisent plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères travaillent ensemble à des mesures correctives.*

La réévaluation du cadre général de gestion des ressources humaines servira à remédier aux faiblesses de l'examen et des systèmes de surveillance de contrôle des organismes centraux qui ont été signalées dans le chapitre.

Trente–deux pour cent des 396 paiements forfaitaires examinés ont été jugés bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de la Politique

7.65 Des 396 paiements examinés, 128, soit 32 p. 100, ont été jugés justifiés c'est–à–dire bien fondés et conformes à l'esprit et à la lettre de la Politique tandis que 140, ou 35 p. 100, ont été jugés injustifiés c'est–à–dire, sans fondement.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Il sera plus facile pour le Parlement d'examiner les questions soulevées dans le rapport si l'on ne cache pas l'identité et le rendement général des ministères qui ont fait l'objet d'un examen plus détaillé par le vérificateur général. Les ministères ont la responsabilité d'administrer la Politique dans leurs propres services et doivent répondre aux questions sur ce qu'ils font. À la demande du Secrétariat du Conseil du Trésor et avec l'accord des ministères concernés, on fournira un résumé des conclusions pour chaque ministère qui a fait l'objet d'un examen et selon les rubriques utilisées par le vérificateur général, lorsque le rapport sera rendu public.*

7.66 De plus, un nombre important de paiements, 113 ou quelque 29 p. 100 de l'échantillon, ont été jugés «discutables», tel que mentionné dans le cas nº 3 (pièce 7.10). Bien que

Un nombre important de paiements jugés sans fondement ont été versés entre mars et septembre 1991 et résultaient d'un appel au «volontariat».

souvent, ces paiements aient été jugés non conformes ni à l'esprit ni à la lettre de la Politique, les gestionnaires ont soutenu que des résultats positifs en avaient néanmoins découlé. Dans certains cas, même si la direction avait réduit la taille des effectifs, des solutions de rechange moins coûteuses s'offraient, comme par exemple, le départ d'employés nommés pour une période déterminée (employés temporaires). Dans d'autres situations, le processus utilisé a eu pour conséquence de perturber sensiblement le fonctionnement des opérations et d'engendrer des dépenses qui, à notre avis, auraient pu être évitées. Nous n'avons pas été en mesure de formuler une conclusion en ce qui concerne 15 paiements, soit quatre pour cent. La pièce 7.12 présente les résultats de notre examen détaillé.

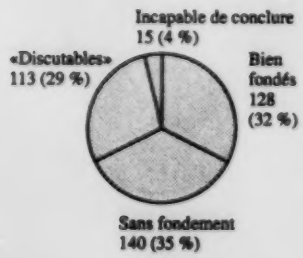
Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Bon nombre des gestionnaires qui ont recouru aux pratiques critiquées par le vérificateur général estiment que les mesures qu'ils ont prises étaient «justifiées» parce qu'ils ont épargné de l'argent aux contribuables, renouvelé leur effectif ou réglé des problèmes de personnel. On peut soutenir, dans bon nombre de cas, que c'est ce qu'ils ont fait, mais il n'en reste pas moins qu'ils ne se sont pas conformés à l'esprit et à la lettre de la Politique.*

7.67 À notre avis, nos constatations reflètent les tendances et les orientations en ce qui a trait aux paiements forfaitaires, notamment ceux qui ont été versés pendant la période comprise entre avril 1990 et décembre 1991.

7.68 Un nombre important de paiements jugés sans fondement ont été versés entre mars et septembre 1991 et résultaient d'un appel au «volontariat», comme le décrivent les paragraphes 7.52 à 7.55 et le cas nº 2 (voir la pièce 7.9). Cette situation semble avoir été déclenchée par le Budget de février 1991 aussi bien que par l'anticipation de l'échéance de la Politique et du coup, de ses dispositions en ce qui a trait au paiement forfaitaire. On déclarait, dans le discours du Budget de 1991, que les augmentations salariales ne dépasseraient pas trois pour cent, sous réserve que si le gouvernement ne parvenait pas, en 1991–1992, à maintenir le gel des budgets de fonctionnement, chaque hausse de salaire de un pour cent se traduirait par la suppression de quelque 2 000 emplois. En bout de ligne, le gouvernement décidait de ne pas procéder à cette réduction des effectifs, en se fondant sur le fait qu'il n'y aurait pas de hausse salariale. Près du tiers de tous les paiements forfaitaires ont été versés de mars à septembre 1991. Si nous excluons de notre analyse les paiements effectués pendant les mois de pointe de mars, juin et septembre 1991, nos constatations ne s'en trouvent pas sensiblement modifiées.

Pièce 7.12

Résultat de l'examen détaillé de 396 paiements forfaitaires



Conclusions ... et quelques questions demeurées sans réponse

7.69 Le paiement forfaitaire a facilité le réaménagement des effectifs. Cette disposition, lorsqu'elle a été utilisée à bon escient, a facilité grandement la protection de l'emploi des fonctionnaires demeurés en poste ainsi que le réaménagement des effectifs. Des gestionnaires ont laissé entendre que n'eût été du paiement forfaitaire, le nombre des mises en disponibilité aurait été beaucoup plus grand au fil des années. Dans son rapport pour l'année 1991, la Commission de la fonction publique établit à 1 277 le nombre d'employés mis en disponibilité involontairement de 1986 à 1991.

7.70 L'administration des paiements forfaitaires s'est détériorée progressivement. Il y a lieu de croire que le paiement forfaitaire est progressivement devenu la solution à envisager pour réaménager les effectifs ou

pour régler d'autres problèmes relatifs au personnel. Peu à peu, le paiement a supplanté le redéploiement et les autres solutions. Voici quelques–unes des raisons qui expliquent cette dégradation :

- les carences dans le cadre de gestion qui ont fait que les mauvaises pratiques de gestion ont érodé les bonnes;
- les difficultés posées par la reconnaissance d'une situation où des employés sont véritablement excédentaires;
- l'accent mis sur la réduction des années–personnes;
- le financement de source centrale.

En conséquence, le nombre de paiements forfaitaires a dépassé de beaucoup le nombre nécessaire et, du coup, a augmenté et de façon considérable le fardeau imposé au contribuable. Pour cette raison, et étant donné que, dans le contexte de Fonction publique 2000, l'initiative de renouvellement de la fonction publique lancée par le gouvernement, plus de pouvoirs seront délégués aux ministères et aux gestionnaires, nous croyons qu'il faut tirer d'importantes leçons de cette expérience et que des améliorations substantielles doivent être apportées, notamment au cadre de gestion.

7.71 À notre avis, les carences dans le cadre de gestion ont entraîné d'importantes différences dans l'interprétation et l'application de la Politique. Les organisations qui ont fait un usage erroné et excessif du paiement forfaitaire n'ont pas amélioré leurs pratiques de gestion et aucun rappel à l'ordre ne leur a été adressé. En conséquence, il y a eu peu à peu érosion de la perception que se faisaient les gestionnaires des «pratiques acceptables». Un tel état de choses était apparent, par exemple, dans les régions où de nombreux ministères partageaient les mêmes édifices. Des gestionnaires ont signalé qu'il devenait de plus en plus difficile de refuser une demande de paiement forfaitaire d'un employé qui affirmait que des demandes semblables avaient été approuvées dans d'autres organisations. À notre avis, certains gestionnaires se sont sentis obligés d'être moins rigoureux dans l'application des règles afin d'éviter le traitement inéquitable de leurs employés et de créer des problèmes de moral chez ces derniers.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Des entretiens avec les ministères visent à déterminer ce qui s'est passé dans les cas où, selon le vérificateur général, on a fait un mauvais usage de la Politique ou que celle–ci n'a pas été utilisée conformément à l'esprit dans lequel elle avait été établie. Dans un premier temps, le Secrétariat du Conseil du Trésor a examiné les conclusions du vérificateur général avec chacun des ministères qui ont fait l'objet d'un examen plus détaillé et il travaillera avec eux pour garantir que les mesures correctives nécessaires seront prises.*

Il faut clarifier et mieux comprendre les rôles et les responsabilités de tous les intervenants

7.72 Il faut clarifier et mieux comprendre les rôles et les responsabilités qui incombent aux organismes centraux et aux ministères en matière de gestion du réaménagement des effectifs et d'application de la Politique. À qui appartient–il en fin de compte de veiller à ce que soient réalisées les réductions des effectifs et à ce que l'esprit et la lettre de la Politique sur le réaménagement des effectifs en ce qui a trait aux paiements forfaitaires soient respectés? Si cette tâche est du ressort du Secrétariat, alors à qui revient précisément cette obligation de rendre compte? Par ailleurs, si cette tâche est du ressort des ministères, quels moyens le Conseil du Trésor doit–il prendre pour s'assurer que les ministères s'acquittent de leurs obligations? Qui est responsable de s'assurer que des mécanismes de contrôle soient en place et qu'ils fonctionnent? Qui est responsa-

La gestion des réaménagements des effectifs et des dispositions concernant le paiement forfaitaire nécessite une démarche concertée de la part de nombreux intervenants.

ble de mettre sur pied et de maintenir des systèmes d'information appropriés et une information précise sur le réaménagement des effectifs et le recours aux paiements forfaitaires? Pourquoi les problèmes dans l'administration de la Politique n'ont–ils pas été décelés et promptement corrigés?

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Il incombe aux ministères d'administrer la Politique et de l'appliquer aux cas individuels. Le Conseil du Trésor est chargé d'établir et de réviser la Politique. Les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor partagent la responsabilité de la surveillance de son application par les ministères et celle de prendre des mesures correctives dans leur sphère de responsabilités. À l'évidence, si l'on tient compte des situations de réaménagement des effectifs bien gérées dont fait mention le vérificateur général, ce système peut fonctionner et fonctionne bien.*

Il faut s'assurer que tous les intervenants travaillent en «partenariat»

7.73 La gestion des réaménagements des effectifs et des dispositions de la Politique en ce qui a trait au paiement forfaitaire nécessite une démarche concertée de la part de nombreux intervenants, y compris ceux du Secrétariat, de la Commission de la fonction publique, du ministère des Approvisionnements et Services et, au sein des ministères, du sous–ministre aux gestionnaires et jusqu'aux commis à la paye. Par exemple, si un commis à la paye n'est pas bien renseigné sur le code approprié à utiliser pour enregistrer le paiement, le sous–ministre et le Secrétariat ne disposeront pas de l'information nécessaire pour surveiller le recours au paiement forfaitaire. À qui incombe–t–il de fournir le leadership nécessaire et de veiller à ce que les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre compte de chacun des intervenants soient compris des autres, que le processus soit coordonné, que les problèmes soient décelés et qu'on s'occupe promptement des préoccupations de chaque intervenant?

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Nous surveillerons en tout point la mise en oeuvre de la Directive sur le réaménagement des effectifs révisée, entre autres, au moyen de vérifications internes dans les ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor travaillera avec les chefs du personnel, le ministère des Approvisionnements et Services et la Commission de la fonction publique pour garantir que les systèmes de données connexes fonctionnent comme il se doit. En 1993, on examinera sur les lieux la documentation sur le réaménagement des effectifs pour garantir que les dispositions de la Politique sont interprétées et administrées comme il se doit.*

La véritable habilitation requiert que les gestionnaires investis de pouvoirs délégués aient l'information, les outils, la formation et l'appui nécessaires au bon exercice de ces pouvoirs.

Il faut changer la compréhension qu'ont les gens des concepts de l'habilitation, du contrôle et de l'obligation de rendre compte

7.74 À notre avis, il y a lieu également de changer la compréhension qu'ont les gens des concepts de l'habilitation, du contrôle et de l'obligation de rendre compte. La vérification a mis en évidence le fait que certains gestionnaires avaient des réticences à intervenir dans le processus de prise de décision de leurs subordonnés et qu'ils adoptaient une attitude de non–intervention, même lorsqu'ils ne se sentaient pas à l'aise face à une décision concernant un paiement forfaitaire.

7.75 L'habilitation n'est pas l'abdication des responsabilités et elle est plus que la simple délégation de pouvoirs. La véritable habilitation requiert que soient fournis aux gestionnaires investis de pouvoirs qu'on leur a délégués l'information, les outils, la formation et l'appui dont ils ont besoin pour obtenir les résultats escomptés. Nous avons constaté que si certains gestionnaires étaient effectivement investis de pouvoirs, ils ne disposaient pas tou-

jours de l'information et de l'appui nécessaires au bon exercice de ces pouvoirs ou à l'amélioration progressive de leurs pratiques de gestion. Par exemple, certains gestionnaires ignoraient les besoins en recrutement dans d'autres secteurs de l'organisation, ce qui aurait pu les aider à mieux gérer le réaménagement de leurs effectifs.

7.76 Les contrôles de gestion tels l'examen, la vérification et les rapports ne doivent pas toujours être perçus comme des contraintes inutiles. Ces outils, lorsqu'ils sont bien conçus et utilisés comme il se doit, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs fixés et à l'amélioration progressive des pratiques de gestion.

7.77 Il faut aussi changer cette perception qu'ont les gens que l'obligation de rendre compte est uniquement la responsabilité de ceux qui détiennent un pouvoir de décision. Toutes les personnes préoccupées par une situation devraient se sentir collectivement responsables en ce qui a trait à la prudence et la probité. Au cours de notre vérification, quelques personnes ont exprimé des préoccupations au sujet du recours aux paiements forfaitaires, mais elles estimaient qu'il n'était pas de leur ressort de les soulever. Quels renseignements, outils et mécanismes d'appui et de contrôle doivent être mis en place par les organismes centraux et les ministères pour faire en sorte que les gestionnaires réalisent les objectifs du gouvernement de réduire les coûts et qu'ils gèrent bien les dispositions de la Politique? Que faut-il faire pour amener le changement requis dans les perceptions?

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : En définitive, la Politique sera bien gérée dans toute la fonction publique lorsqu'on en aura compris et accepté l'esprit et la lettre. C'est là une responsabilité commune des organismes centraux et des ministères.

Il faut être en mesure de définir plus précisément les situations où des employés sont véritablement excédentaires

7.78 Le paiement forfaitaire est une option qui a été introduite à l'origine pour alléger le fardeau du redéploiement des effectifs après que le gouvernement eut annoncé son intention de supprimer 15 000 années-personnes en cinq ans. Il s'agissait d'une réponse précise à un problème précis. Le paiement forfaitaire est maintenant une composante permanente de la Politique sur le réaménagement des effectifs. Cela signifie que si un employé est déclaré excédentaire, il peut demander à toucher un paiement forfaitaire et l'obtenir, s'il satisfait aux conditions. Il est donc d'une importance capitale de pouvoir définir avec précision les situations où des employés sont véritablement excédentaires.

7.79 Il peut être justifié de recourir au paiement forfaitaire lorsque des réaménagements des effectifs peuvent toucher un grand nombre d'employés, par exemple, lorsqu'il s'agit de sous-traitance, de la cession de services à un autre palier de gouvernement ou de la relocalisation d'unités de travail. Dans d'autres circonstances toutefois, telle une diminution de un ou deux pour cent du nombre des années-personnes, l'attrition normale et un ralentissement ou un gel du recrutement peuvent être suffisants. Il n'y a pas lieu de déclarer un réaménagement des effectifs en vertu de la Politique — et donc d'utiliser le paiement forfaitaire — là où de bonnes pratiques de gestion suffiraient.

Les gestionnaires ne devraient pas déclarer un réaménagement des effectifs en vertu de la Politique, là où de bonnes pratiques de gestion suffiraient.

7.80 Des entreprises du secteur privé qui ont mené à bien des programmes de réduction des effectifs ont souvent eu recours à des incitations de nature financière. Toutefois, ces dernières n'étaient utilisées que s'il s'agissait d'une réduction importante à laquelle on ne pouvait parvenir par l'attrition normale. Les incitations offertes étaient fonction des besoins de

Bon nombre ont déclaré lors des entrevues : «J'espère que ce programme sera encore en vigueur au moment où je prendrai ma retraite.»

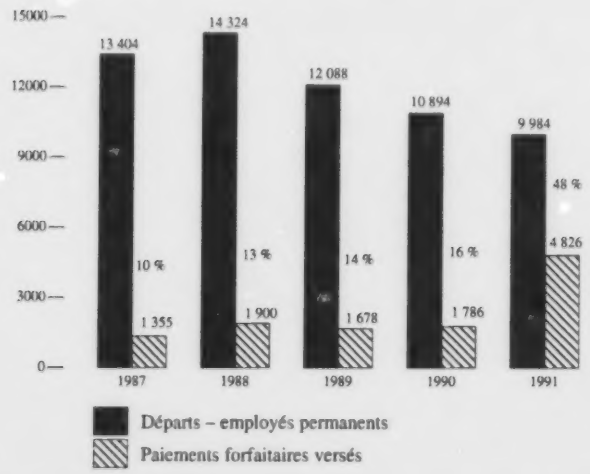
l'entreprise et n'étaient offertes que pour une période de temps limitée — une fenêtre — avant d'être retirées.

7.81 Au cours de notre vérification, nous avons constaté que plusieurs employés qui ont touché un paiement forfaitaire appartenaient à des groupes professionnels pour lesquels il y a une demande continue tels les commis, les secrétaires et autres employés de soutien, les administrateurs de programme et même des spécialistes comme les informaticiens. Nous avons également constaté que quelque 800 personnes qui avaient touché un paiement forfaitaire ont été réembauchées à un moment ou à un autre. La fonction publique engage chaque année près de 5 000 personnes nommées pour une période indéterminée (employés permanents) et plus de 18 000 pour une période déterminée (employés temporaires); le personnel d'agences de placement totalise quelque 3 000 années–personnes annuellement et il y a un nombre inconnu de personnes qui travaillent en vertu de contrats de services personnels. Comment assurer l'utilisation la plus efficace et la plus économique de ces diverses catégories d'emploi? Dans quelle mesure et dans quelles circonstances y a–t–il un besoin véritable d'invoquer la Politique et d'avoir recours au paiement forfaitaire? Faut–il consentir un paiement forfaitaire à un employé lorsqu'il possède des compétences qui sont en demande dans d'autres ministères ou organismes? Sinon, quels mécanismes faut–il mettre en place?

7.82 Nous sommes préoccupés de ce que l'habitude du recours au paiement forfaitaire ait pour effet de le consacrer davantage à titre de «droit» selon la perception des employés et ce, indépendamment des circonstances. Les attentes qu'éveille chez certains employés la possibilité d'obtenir un paiement forfaitaire dans l'avenir pourrait se répercuter à long terme sur l'attrition normale. Bon nombre ont déclaré lors des entrevues : «J'espère que ce programme sera encore en vigueur au moment où je prendrai ma retraite.» Les données présentées à la pièce 7.13 révèlent qu'en 1991, les paiements forfaitaires représentaient un pourcentage relativement plus important de départs de fonctionnaires nommés pour une période indéterminée (employés permanents) comparativement à 1987. Nous avons cependant constaté que le nombre de départs, tiré du système de paye et rapporté par la Commission pour 1991 et les années antérieures, étaient sous–estimés de façon importante. Combien de personnes qui ont touché un paiement forfaitaire en 1991 auraient pris leur retraite ou auraient quitté de toute manière? Combien d'employés reportent la date de leur retraite ou de leur démission dans l'espoir de se retrouver dans une situation où ils pourront faire une demande de paiement forfaitaire? Quelles mesures faut–il adopter pour s'assurer que la fonction publique enre-

Pièce 7.13

Rapport entre le nombre d'employés (nommés pour une période indéterminée) qui ont quitté la fonction publique* et le nombre de paiements forfaitaires versés



Note : Graphique fondé sur les paiements pour lesquels l'information requise pour fins d'analyse était disponible.

* Le nombre de départs ne comprend pas les mises en disponibilité.

Source : Rapports de la Commission de la fonction publique (départs – employés permanents)
Rapports présentés par les ministères au BVG (paiements forfaitaires versés)

gistre un taux de départ raisonnable dans un contexte marqué par les contraintes financières à long terme et le réaménagement continu des effectifs?

Il faut établir si d'autres politiques ou mécanismes doivent s'appliquer dans certaines situations

7.83 Comme l'indiquent le paragraphe 7.56 et les cas nº 3 et nº 4 (voir les pièces 7.10 et 7.11), les gestionnaires, dans un certain nombre de situations, ont eu recours au paiement forfaitaire afin de renouveler la main–d'oeuvre, de résoudre des problèmes de rendement ou d'autres problèmes. Plusieurs jugeaient que cette façon de faire constituait une solution appropriée et humaine à certains de ces problèmes, notamment en l'absence d'autres mécanismes qui auraient permis de négocier les conditions de la cessation d'emploi en de pareilles circonstances. Les gestionnaires n'étaient toutefois pas sans savoir que là n'était pas l'objectif ni l'esprit de la Politique.

7.84 Si nous ne sommes pas insensibles à la situation du gestionnaire qui fait face à des problèmes semblables, nous trouvons préoccupant le fait d'avoir recours aux dispositions de la Politique pour les résoudre, et ce, pour de nombreuses raisons, notamment celles–ci :

- La Politique n'a pas été élaborée à ces fins.
- Tous les avantages qui découlent de l'application de la Politique sont octroyés automatiquement.
- Dans plusieurs cas, la direction a dû engager des dépenses supplémentaires pour qu'une autre personne assume les fonctions du bénéficiaire qui était parti.
- Le manque d'uniformité dans l'application est susceptible d'engendrer des problèmes de relations de travail et des litiges.
- Le recours au paiement forfaitaire dans de telles situations peut affecter le moral des employés qui demeurent en fonction.

7.85 Les entreprises du secteur privé ont différentes politiques qui s'appliquent selon différentes situations. Par exemple, elles offrent des incitations de nature financière aux employés dont elles négocient la cessation d'emploi en raison de problèmes de rendement, notamment afin d'éviter des poursuites. Toutefois, ces entreprises font montre de moins de largesses dans ces situations que lorsqu'il s'agit d'un départ involontaire provoqué par un manque de travail ou la suppression d'une fonction. Le recours à ces incitations fait l'objet d'un contrôle rigoureux afin d'en prévenir un usage abusif et assurer un traitement uniforme, juste et équitable des employés. Dans le même ordre d'idées, les entreprises offrent divers genres d'avantages aux employés qui se portent «volontaires», selon que ces derniers sont déjà admissibles à la retraite, le seront sous peu ou accueilleraient favorablement un changement de carrière. Devrait–il exister d'autres politiques ou mécanismes pour des situations autres que le manque de travail ou la suppression d'une fonction, tels le renouvellement de la main–d'oeuvre?

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor déterminera s'il faut recourir à d'autres moyens et pour aider les gestionnaires à renouveler leurs effectifs et pour d'autres cas où l'on a constaté que la Politique sur le réaménagement des effectifs n'était pas bien appliquée.*

Il faut se préoccuper davantage de supprimer le travail superflu ou non indispensable que de réduire les effectifs

7.86 L'accent mis par le gouvernement sur la réduction des années–personnes a possiblement eu d'importants effets secondaires négatifs, y compris une baisse non escomptée des niveaux de

certains services ou une limite de la marge des gestionnaires pour prendre des décisions rentables. Des études et des enquêtes récentes concernant les pratiques de réduction des effectifs, ainsi que nos propres observations, révèlent que si ces réductions présentent un attrait politique, l'objectif premier ne doit pas être une coupure des effectifs ou la réduction des années–personnes. Il faut plutôt viser à supprimer le travail superflu ou non–indispensable, éliminer le gaspillage, améliorer la prise de décision et, à long terme, maintenir ou accroître, à un coût moindre, le service.

Les gestionnaires auraient–ils agi différemment aux demandes de paiements forfaitaires s'ils avaient été conscients de la totalité des coûts et si leurs budgets avaient eu à absorber la totalité des coûts associés à leurs décisions?

Il faut s'assurer que les gestionnaires tiennent compte de la totalité des coûts de leurs décisions

7.87 Le financement de source centrale des paiements forfaitaires, soit à même les crédits ministériels ou le Crédit 5 du Conseil du Trésor — Éventualités du gouvernement — a également eu des effets secondaires appréciables :

- Il a véhiculé ce message paradoxal qu'en autant qu'il y avait réduction des années–personnes, la rentabilité n'était pas un objectif important.
- Il a fait que les gestionnaires ont recommandé ou autorisé des paiements forfaitaires sans être au courant des coûts de leurs décisions.

Il s'en est suivi que les gestionnaires ont pris des décisions concernant les paiements forfaitaires sans se préoccuper de la rentabilité. Auraient–ils agi différemment aux demandes de paiements forfaitaires s'ils avaient été conscients de la totalité de ces coûts et si leurs budgets avaient eu à absorber la totalité des coûts associés à leurs décisions?

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *On a autorisé l'accès au Crédit 5 du Conseil du Trésor pour couvrir les coûts de réaménagement des effectifs qu'a entraînés le programme de cinq ans de la réduction du nombre d'années–personnes annoncé dans le Budget de mai 1985, lorsque les crédits des ministères étaient épuisés. Depuis que le programme de réduction s'est terminé, en 1990–1991, les ministères sont tenus responsables de tous les coûts de réaménagement des effectifs autres que ceux qui résultent directement d'une mesure budgétaire, dans les cas où l'on s'attend à des économies permanentes sur les coûts salariaux.*

7.88 Dans le contexte de Fonction publique 2000, le gouvernement a annoncé qu'à compter de 1993–1994, les ministères seront dotés de budgets de fonctionnement uniques et que le contrôle sur les années–personnes sera supprimé. Grâce au principe du budget de fonctionnement unique, les gestionnaires qui auront à faire face au problème de la réduction des dépenses seront à même de décider de la meilleure solution pour réaliser des économies. Nos observations nous portent à croire que cette façon de faire pourrait être un pas dans la bonne direction, mais que cela pourrait ne pas être suffisant.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *La discipline prévue dans le régime des budgets de fonctionnement renforcera l'exigence selon laquelle les gestionnaires doivent rendre compte de toutes les conséquences financières de leurs décisions, y compris celles qu'entraîne l'application de la Directive sur le réaménagement des effectifs.*

7.89 Pour que les compressions de dépenses soient définitives et efficaces, il faut d'abord établir la nature et le niveau des services à offrir et en calculer le coût. Il faut se référer aux normes de service et au coût de ces services pour «travailler plus intelligemment» c'est–à–dire en diminuer progressivement le coût tout en maintenant ou accroissant le niveau de service. Cela exige que les gestionnaires considèrent et assument la totalité des coûts qu'occasionnent leurs décisions, y compris les coûts des paie-

ments forfaitaires. Si un gestionnaire n'est pas en mesure d'assumer la totalité de ces coûts, il importe qu'on gère la situation de façon telle que la part des coûts que le gestionnaire n'assume pas directement soit prise pleinement en considération dans le processus décisionnel.

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Des erreurs ont été faites, et le gouvernement en est préoccupé. Mais, si l'on prend des mesures de prévention appropriées, et si l'on encourage ses gestionnaires à agir d'une manière responsable, le gouvernement est convaincu que la politique de délégation des responsabilités aux ministères en ce qui a trait à l'administration des dispositions sur le réaménagement des effectifs constitue la meilleure approche.*

Chapitre 8

Recherche et sauvetage

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	8.1
Introduction	8.9
Contexte	8.15
Étendue et critères de la vérification	8.24
Observations	
On n'a pas entièrement mis en oeuvre les solutions proposées antérieurement	8.29
D'importants éléments d'un programme national de recherche et de sauvetage restent à élaborer (8.29)	
Absence de normes de service (8.38)	
Moyens d'améliorer l'exécution du programme	8.43
Les ressources fédérales de recherche et de sauvetage n'effectuent pas le sauvetage dans la plupart des incidents de détresse (8.43)	
Il faudrait envisager un recours accru aux ressources bénévoles et autres (8.46)	
Nécessité de réexaminer la prestation de services de recherche et de sauvetage par des navires de patrouille (8.52)	
Possibilité de faire davantage appel à d'autres ressources fédérales pour la recherche et le sauvetage (8.58)	
Manque de données sur le rendement (8.67)	
Nécessité d'analyser les causes des pannes de radiobalise et des fausses alertes (8.76)	
Besoin d'informations sur les activités des petites embarcations (8.85)	
Possibilités de recouvrement des coûts (8.91)	
Pièces	
8.1 Aéronefs principaux de recherche et de sauvetage du MDN par région, 1992	
8.2 Navires principaux de recherche et de sauvetage de la GCC par région, 1992	
8.3 Cadre de vérification — Recherche et sauvetage	
8.4 Incidents aériens survenus en 1989 et 1990	
8.5 Incidents maritimes survenus en 1989 et 1990	

Recherche et sauvetage

Vérificateur général adjoint : Len McGimpsey
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Points saillants

8.1 Le terme «recherche et sauvetage» désigne les mesures prises pour localiser et aider les personnes en détresse. Bien que chaque personne soit responsable au premier chef de sa propre sécurité, tous les ordres de gouvernement, ainsi que certains particuliers, interviennent lorsque des gens sont en détresse.

8.2 Il est impossible de prévoir où et quand surviendront des incidents de détresse et de garantir le sauvetage de toutes les personnes en danger, quelles que soient les ressources disponibles. Le gouvernement fédéral a affecté des ressources de recherche et de sauvetage à des endroits choisis pour pouvoir intervenir en cas d'incident maritime dans les eaux internationales ou côtières et en cas d'incident aérien. On compte sur des ressources secondaires, fédérales et non fédérales, pour assurer ces services dans les autres secteurs, ce qu'elles font d'ailleurs. Pour les incidents maritimes et aériens qui surviennent dans les régions relevant de sa compétence, le gouvernement fédéral coordonne l'intervention des ressources disponibles.

8.3 La rapidité de l'intervention, qui dépend habituellement de la proximité des ressources, est un facteur clé quand il s'agit de sauver des gens en détresse. En examinant les cas d'incidents aériens et maritimes signalés en 1989 et 1990, nous avons remarqué que, même là où des ressources fédérales de recherche et de sauvetage étaient disponibles, d'autres intervenants ont souvent accompli le sauvetage parce qu'ils se trouvaient plus près des lieux de l'incident.

8.4 Le système fédéral de recherche et de sauvetage permet de fournir une intervention raisonnable à l'aide de ressources fédérales restreintes, de groupes de bénévoles et d'autres ressources. Les ressources fédérales jouent un rôle clé de coordination des interventions dans le cas des incidents aériens et maritimes. Toutefois, notre analyse des cas de détresse indique que les navires et les aéronefs fédéraux de recherche et de sauvetage ont contribué pour moins de 20 p. 100 au dénouement des cas. Les navires de la Garde côtière canadienne affectés aux opérations de recherche et de sauvetage ont joué un rôle clé dans le dénouement de 12 p. 100 des cas de détresse maritimes signalés. Les aéronefs des Forces canadiennes utilisés pour les opérations de recherche et de sauvetage se sont avérés un élément clé dans le dénouement de 26 p. 100 des cas de détresse mettant en cause des aéronefs, ce pourcentage étant de 3 p. 100 pour le dénouement des cas de détresse maritimes signalés.

8.5 On pourrait réduire le besoin en ressources fédérales de recherche et de sauvetage en faisant davantage appel à d'autres ressources, fédérales et non fédérales, comme le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime.

8.6 Les navires de patrouille affectés à des opérations de recherche et de sauvetage assurent souvent des services de touage aux navires qui ont besoin d'aide. Dans un incident de détresse en haute mer, leur intervention s'est avérée d'importance capitale. Il devrait être possible d'offrir dans les mêmes circonstances le même genre d'intervention grâce à l'utilisation d'autres navires gouvernementaux et des navires alors disponibles, lesquels doivent porter secours en cas d'incident de détresse.

Points saillants (suite)

8.7 Les informations nécessaires pour déterminer le besoin en ressources de recherche et de sauvetage ainsi que les autres moyens d'assurer les services à cet effet sont incomplètes.

8.8 Des normes de service précisant les délais dans lesquels les ressources devraient arriver sur les lieux de l'incident n'ont pas été élaborées. Il serait ensuite possible, en mesurant le rendement par rapport à de telles normes, de déterminer si les ressources sont suffisantes et réparties aux bons endroits et s'il y a lieu de modifier les normes.

Introduction

8.9 Le terme «recherche et sauvetage», tel que le définit le gouvernement fédéral, comprend les recherches faites en vue de porter secours à des personnes, des navires ou d'autres embarcations qui sont, ou que l'on craint être, en détresse ou exposés à un danger imminent. Les activités de recherche et de sauvetage comprennent également les efforts déployés pour prévenir les incidents de détresse.

8.10 La population canadienne est disséminée sur un vaste territoire aussi varié qu'accidenté. Nos côtes sont exposées à la furie des tempêtes qui frappent les océans Atlantique, Pacifique et Arctique, et nos eaux intérieures sont parmi les plus étendues au monde. Les Rocheuses et le Bouclier canadien dominent une grande partie de cette vaste masse territoriale. Notre climat se caractérise par un froid extrême en hiver et par d'abondantes précipitations annuelles, conditions souvent aggravées par le vent, le brouillard, les incendies et les avalanches. Il n'est donc pas étonnant qu'il se produise des incidents nécessitant des opérations de recherche et de sauvetage.

8.11 Chaque citoyen est responsable au premier chef de sa propre sécurité et doit éviter de mettre la vie des autres en danger. Or, il arrive souvent que certaines personnes aient besoin d'aide dans des situations dangereuses où leur vie est menacée. Dans bien des cas, cette aide est fournie par des particuliers. En outre, tous les ordres de gouvernement disposent de ressources leur permettant d'aider les personnes en détresse.

8.12 Les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales sont responsables, habituellement par l'entremise de leurs forces policières, de la recherche et du sauvetage des personnes portées disparues ou en détresse à terre ou dans les eaux intérieures.

8.13 Le gouvernement fédéral a établi un programme pour fournir des services de recherche et de sauvetage :

- aux aéronefs qui empruntent l'espace aérien canadien et une partie de l'espace aérien international au–dessus de l'Atlantique et du Pacifique, comme il est stipulé dans la *Convention relative à l'aviation civile internationale*;
- aux navires qui empruntent les eaux canadiennes des Grands Lacs, le Saint–Laurent, ainsi que les eaux canadiennes et certains secteurs des eaux internationales de l'Atlantique, du Pacifique et de l'Arctique, comme il est stipulé dans les conventions internationales concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer, la haute mer et la recherche et le sauvetage maritimes;
- aux usagers de nos parcs nationaux.

Les citoyens, à titre individuel, sont les premiers responsables de leur propre sécurité.

8.14 Les activités de recherche et de sauvetage des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des administrations municipales sont désignées dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère de la Défense nationale comme le Programme national de recherche et de sauvetage. Le programme a pour objectif de sauver des vies grâce à la prévention dans le domaine de la recherche et du sauvetage et par la prestation, dans tous les secteurs reconnus de responsabilité canadienne, de services de recherche et de sauvetage efficaces et d'un coût abordable. L'effectif fédéral est aidé dans ses missions de recherche et de sauvetage dans le cas d'incidents aériens et maritimes par des bénévoles, des personnes du secteur privé et du personnel d'autres ordres de gouvernement. Compte tenu de ce qui précède, l'objectif du gouvernement fédéral est de prévenir les pertes de vie et les blessures grâce aux services de mise en alerte, de réponse aux appels et d'aide fournis dans le cadre des activités de recherche et de sauvetage. Ces services mettent à contribution des ressources des secteurs public et privé, que l'on utilise de

Pièce 8.1

Aéronefs principaux de recherche et de sauvetage du MDN par région, 1992

TYPE D'AÉRONEF	VICTORIA	EDMONTON	TRENTON	HALIFAX	TOTAL
Hélicoptères Labrador	4*		3	6	13
Aéronefs à voilure fixe Hercules		1	1 ***	2 **	4
Aéronefs à voilure fixe Buffalo	4				4
Aéronefs à voilure fixe Twin Otter		3			3
	8	4	4	8	24
Frais de fonctionnement, 1990–1991	29,5 millions de $	12,4 millions de $	23,4 millions de $	31,4 millions de $	96,7 millions de $
Coûts de remplacement ****	380 millions de $	40 millions de $	220 millions de $	440 millions de $	1,1 milliard de $
Heures d'utilisation, 1990	1 750	762	1 264	1 996	5 772
Heures d'entraînement, 1990	2 581	1 316	2 132	2 961	8 990

* *Un hélicoptère Labador s'est écrasé à Victoria en 1992.*
** *Les quatre Buffalo basés à Halifax ont depuis été remplacés par deux Hercules.*
*** *Six Buffalo basés à Trenton ont récemment été remplacés par un Hercules.*
**** *Montants fondés sur les nouveaux aéronefs prévus comme remplacements, dont cinq hélicoptères à Victoria.*

manière à réduire le plus possible, selon les circonstances, l'endommagement ou la perte de biens. De plus, le gouvernement fédéral, pour atteindre cet objectif, voit à ce que l'on accorde la priorité aux mesures de sécurité maritime et aérienne qui s'adressent aux propriétaires et aux exploitants d'aéronefs et d'embarcations, pour qui l'on effectue le plus souvent des opérations de recherche et de sauvetage.

Contexte

8.15 Le ministère de la Défense nationale (MDN) coordonne les activités de recherche et de sauvetage par l'entremise des Centres de coordination des opérations de sauvetage situés à Halifax, Trenton, Edmonton et Victoria. Le ministère fournit également pour ces opérations 11 aéronefs à voilure fixe et 13 hélicoptères, qui servent surtout à intervenir en cas d'incident aérien ou maritime (voir la pièce 8.1). Ces appareils sont équipés pour les opérations de recherche et de sauvetage et leur équipage est entraîné à cette fin. D'autres aéronefs et navires de la Défense nationale tiennent lieu de ressources de recherche et de sauvetage secondaires et interviennent en cas d'incident de recherche et de sauvetage sans détresse lorsqu'ils sont disponibles et dans les situations de détresse, lorsqu'on le leur demande.

8.16 Le ministère des Transports fournit un réseau aérien et un réseau maritime de communications permettant de détecter les signaux radio de détresse et de communiquer avec les aéronefs et les navires en mer à des fins de sécurité, de recherche et de sauvetage et à d'autres fins. La Garde côtière canadienne (GCC), pour sa part, offre principalement des services de recherche et de sauvetage maritimes grâce à une flotte de 42 navires de recherche et de sauvetage et de 27 embarcations saisonnières de sauvetage côtier (voir la pièce 8.2). Le reste de sa flotte de navires et d'aéronefs s'occupe d'opérations de recherche et de sauvetage, rôle secondaire pour elle. La Garde côtière canadienne compte aussi des centres secondaires de sauvetage maritime à Québec et à St. John's ainsi que des contrôleurs maritimes à trois des Centres de coordination des opérations de sauvetage. Les contrôleurs de la Garde côtière s'emploient surtout à coordonner les opérations maritimes.

8.17 Ces dispositions permettent au Canada de s'acquitter de ses obligations liées à la recherche et au sauvetage maritimes et aériens en vertu des conventions internationales, à savoir :

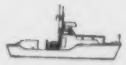
- surveiller les situations de détresse aériennes et maritimes en syntonisant les fréquences réservées aux appels de détresse et fournir des moyens de communication pour le maintien de la sécurité et les opérations de recherche et sauvetage;
- assurer l'établissement et la prestation de services de recherche et de sauvetage 24 heures sur 24 dans certaines régions;
- coordonner et assurer la prestation de services de recherche et de sauvetage adéquats dans la zone littorale;
- désigner comme unités de sauvetage certains services des secteurs public ou privé bien situés et équipés pour la recherche et le sauvetage;
- se conformer aux autres normes internationales et aux pratiques recommandées pour la prestation de services de recherche et de sauvetage aux aéronefs et aux navires.

8.18 Un «incident de recherche et de sauvetage» est consigné lorsque les ressources fédérales du système de recherche et de sauvetage sont alertées. Un incident est qualifié de «cas de détresse» lorsqu'il est raisonnablement certain que des gens sont en danger imminent et qu'ils ont besoin d'une aide immédiate. En 1989 et 1990, on a consigné quelque 1 800 incidents aériens de recherche et de sauvetage. De ce nombre, 326 ont été

En ce qui concerne la recherche et le sauvetage, les ressources fédérales sont appuyées par des bénévoles, des entreprises du secteur privé et d'autres ordres de gouvernement.

Pièce 8.2

Navires principaux de recherche et de sauvetage de la GCC par région, 1992

TYPE DE NAVIRE	VICTORIA	EDMONTON	TRENTON	HALIFAX	TOTAL
600, 500	2			3	5
400, 300, 200, 100	8	1	9 	16	34
Aéroglisseurs	3				3
Petites embarcations de sauvetage côtières	4	1	6	16	27
	17	2	15	35	69
Frais de fonctionnement, 1990–1991	10,9 millions de $	0,8 million de $	3,5 millions de $	28,5 millions de $	43,7 millions de $
Coût de remplacement **	155,1 millions de $	1,4 million de $	28,4 millions de $	360,0 millions de $	544,9 millions de $
Heures d'utilisation, 1990–1991 *	2 602	132	1 236	5 945	9 915
Heures d'entraînement, 1990–1991 *	957	6	124	1 154	2 241

* *Ne comprend pas les heures d'entraînement et d'utilisation pour les petites embarcations de sauvetage côtières*

** *Comprend 185 millions en coûts équivalant à ceux des navires de patrouille, alors que ces derniers ont été mis hors service et que les opérations de patrouille sont maintenant assurées par d'autres navires de la GCC.*

classés dans la catégorie des cas de détresse par les Centres de coordination des opérations de sauvetage. Durant la même période, on a consigné 14 361 cas d'incidents maritimes de recherche et de sauvetage, dont 1 594 ont été désignés comme des cas de détresse par les Centres de coordination des opérations de sauvetage.

8.19 Outre le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne, des bénévoles, des entrepreneurs indépendants, des particuliers ainsi que d'autres ordres de gouvernement et ministères fédéraux fournissent des services de recherche et de sauvetage. L'un des organismes participants, le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, intervient dans nombre de ces cas de détresse et dans les cas sans détresse. Cet organisme a été créé en 1979 sous la direction de la Garde côtière canadienne pour fournir une aide bénévole coordonnée en cas d'incident maritime, particulièrement en l'absence de navires de la Garde côtière canadienne à proximité, et pour aider à prévenir de tels incidents. En 1989 et 1990, le Service auxiliaire est intervenu dans 3 762 incidents, de détresse et sans détresse. L'Association civile de recherche et sauvetage aériens, quant à elle, a été formée en 1986 pour offrir une aide bénévole coordonnée du même type en cas d'incident aérien. Par ailleurs, 14 navires du ministère des Pêches et des Océans servent de flotte d'appoint, assurant ainsi des services de soutien au programme de recherche et de sauvetage. Durant l'exercice financier de 1989–1990, ces navires sont intervenus dans 184 incidents, tandis que le reste de la flotte du ministère a participé à 115 autres interventions.

8.20 Le système fédéral de recherche et de sauvetage s'est édifié au fil des ans et couvre le vaste territoire dont le Canada est responsable. Des ressources fédérales limitées, appuyées par des groupes de bénévoles qui se sont constitués peu à peu, et d'autres ressources, offrent des services raisonnables. Par comparaison, les États–Unis jouissent généralement d'un climat plus doux, disposent de ressources du gouvernement fédéral plus nombreuses et font moins appel à des bénévoles.

8.21 Les principaux utilisateurs des ressources fédérales de recherche et de sauvetage sont surtout les gens qui exercent des activités maritimes et aériennes, qu'il s'agisse de randonnées nautiques, de vols récréatifs, de navigation ou de pêche commerciale. On dénombre actuellement plus de deux millions de bateaux de plaisance, 20 000 navires de pêche commerciale et 7 760 bâtiments de navigation commerciale immatriculés au Canada, dont une grande partie sillonne les eaux qui relèvent du gouvernement fédéral. Le Canada compte également 28 000 aéronefs, dont 1 400 hélicoptères immatriculés au pays. Le grand nombre de navires et d'aéronefs étrangers qui se déplacent dans les zones de responsabilité canadienne comptent aussi sur le système canadien de recherche et de sauvetage.

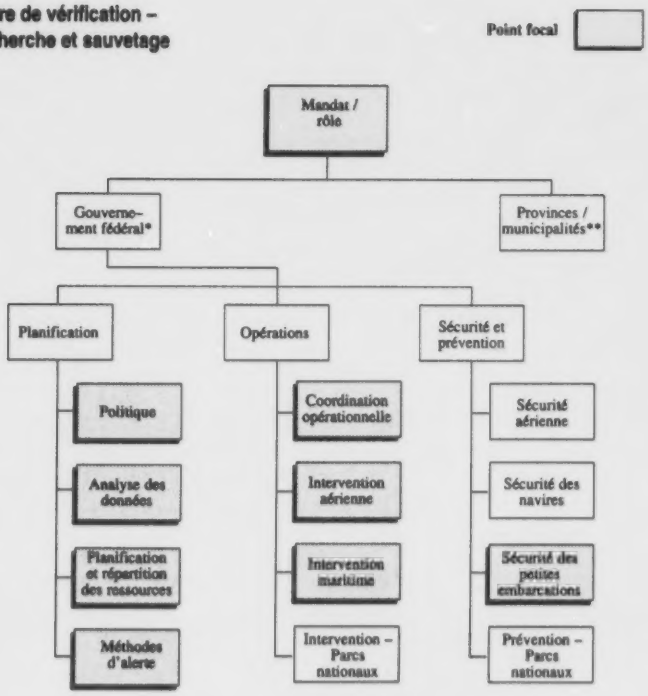
8.22 Les dépenses de fonctionnement liées aux activités fédérales de recherche et de sauvetage s'établissent autour de 200 millions de dollars par an, dont la majeure partie sert à fournir des ressources fédérales principales dans cette sphère d'activités. La valeur totale de remplacement des ressources fédérales de recherche et de sauvetage dépasse 1,5 milliard de dollars, soit environ 1 milliard pour le ministère de la Défense nationale et quelque 360 millions de dollars pour la Garde côtière canadienne, sans compter les 185 millions de dollars pour le coût équivalent des navires de patrouille, alors que ces navires ont été mis hors service et que la Garde côtière continue d'effectuer des opérations de patrouille au moyen d'autres navires.

8.23 Les ressources fédérales de recherche et de sauvetage répondent aussi aux demandes d'aide humanitaire ou d'assistance aux autorités civiles. La plupart des 1 564 incidents de ce genre survenus en 1989 et 1990 tom-

baient sous la responsabilité des autorités locales et provinciales. Par ailleurs, il fallait parfois évacuer d'urgence des passagers à bord de navires pour des raisons médicales. Bien que ces incidents n'aient pas donné lieu à des recherches, les ressources fédérales sont quand même intervenues, selon toute attente, car ces incidents sont considérés comme des cas de détresse par convention internationale. Les ressources fédérales de recherche et de sauvetage, principalement les hélicoptères, sont intervenues dans 145 incidents du genre. Notre examen des heures d'utilisation des ressources fédérales tient compte du temps consacré à tous ces incidents.

Pièce 8.3

Cadre de vérification – Recherche et sauvetage



* Responsable des incidents de recherche et de sauvetage mettant en cause des personnes à bord d'aéronefs, de navires en eaux côtières ou internationales, et des usagers des parcs nationaux.

** Responsables des incidents de recherche et de sauvetage mettant en cause des personnes à bord de navires dans les eaux intérieures du Canada, ainsi que des nageurs et des personnes portées disparues à terre.

Étendue et critères de la vérification

8.24 Cette vérification est axée sur les activités de recherche et de sauvetage du gouvernement fédéral, en particulier l'exploitation des ressources fédérales utilisées pour secourir les personnes en détresse. Nous avons également examiné la gestion du Programme national de recherche et de sauvetage. La pièce 8.3 montre l'étendue de notre examen.

8.25 Lorsque nous avons effectué notre vérification, nous nous attendions à ce que le programme fédéral de recherche et de sauvetage soit planifié, contrôlé et suivi de manière à prévenir les pertes de vie et les blessures. À cet égard, nous nous attendions également à ce que la prestation des services de recherche et de sauvetage se fasse avec un juste souci de l'économie et de l'efficience.

8.26 Nous n'avons pas vérifié les activités provinciales et municipales de recherche et de sauvetage, bien que nous ayons tenu compte de leur impact sur les opérations fédérales. La Gendarmerie royale du Canada n'a pas fait l'objet d'une vérification, car elle exerce généralement ses activités de recherche et de sauvetage pour le compte des autorités provinciales. Nous avons également exclu les opérations conduites dans les parcs nationaux parce qu'elles ne représentent qu'une faible proportion des dépenses fédérales.

8.27 Notre examen des activités de prévention en matière de recherche et de sauvetage était centré sur la promotion de la sécurité des petites embarcations, la réglementation connexe et son application. La sécurité des bâtiments de navigation et de pêche commerciale, que notre Bureau a déjà examinée en 1989, et celle de l'aviation sont exclues de la présente vérification.

8.28 Nous avons examiné le projet de remplacement des hélicoptères du ministère de la Défense nationale, qui

en était à l'étape de la planification au moment de notre vérification, sous l'angle de son impact éventuel sur les ressources fédérales de recherche et de sauvetage.

Observations

On n'a pas entièrement mis en oeuvre les solutions proposées antérieurement

D'importants éléments d'un programme national de recherche et de sauvetage restent à élaborer

8.29 Plusieurs études ont été réalisées sur l'organisation, le mandat et la coordination interministérielle des activités fédérales de recherche et de sauvetage, notamment le rapport sur l'examen interministériel des opérations maritimes de recherche et de sauvetage, présenté au Conseil du Trésor en 1976, le *Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage*, présenté au Cabinet en 1982, et le *Rapport de la Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger* (1985). Ces rapports renfermaient de nombreuses recommandations détaillées en vue d'améliorer la gestion des opérations de recherche et de sauvetage et la reddition des comptes à cet égard. Comme solution d'ensemble, le *Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage* (1982) et le *Rapport de la Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger* (1985) recommandaient tous deux l'établissement d'un programme national de recherche et de sauvetage, incluant les rôles respectifs des autorités fédérales, provinciales et locales, la participation du secteur privé et des membres du public, ainsi que la création d'une organisation, indépendante des ministères responsables, qui serait chargée de concevoir et de gérer ce programme.

8.30 En 1986, on a confirmé que le ministre de la Défense nationale avait l'autorité d'assurer la coordination du Programme national de recherche et de sauvetage et d'en rendre compte. Le Secrétariat national Recherche et sauvetage, quant à lui, s'est vu chargé du mandat de l'élaborer. Quant aux ministères responsables, en particulier le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne, ils devaient rendre compte du volet fédéral du programme conformément aux niveaux de service approuvés.

8.31 Des bénévoles et d'autres ordres de gouvernement participent effectivement aux activités de recherche et de sauvetage. Néanmoins, pour mettre pleinement en oeuvre un programme national de recherche et de sauvetage sanctionné par le Cabinet, il faut prévoir une plus grande intégration des autres ordres de gouvernement. Les autres aspects du programme à mettre en oeuvre comprennent un accord sur une politique nationale, un système d'information de gestion et les normes de service requises pour assurer une gestion efficace.

Pour mettre pleinement en oeuvre un programme national de recherche et de sauvetage, la participation d'autres ordres de gouvernement doit être davantage intégrée au programme.

8.32 La Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger a relevé les principaux modes de prestation des services de recherche et de sauvetage. Ces modes de prestation comprennent tout un éventail d'options allant d'un «service de sauvetage spécialisé», qui exigerait l'appui total des ressources fédérales, à une «intervention en dernier ressort», qui pourrait n'exiger aucune ressource fédérale. On n'a pas encore établi clairement quel était le mode approprié qui servirait de base pour déterminer le niveau requis de ressources fédérales à affecter à la recherche et au sauvetage.

8.33 De grands projets informatiques touchant la recherche sur les politiques et la collecte de données opérationnelles et de gestion, dont le coût dépasse 4 millions de dollars, n'ont pas été mis en oeuvre avec succès. On tente depuis quelques années de mettre au point un programme d'évaluation des niveaux de service, mais on ne peut s'entendre sur les façons de

mesurer ces niveaux, et encore moins sur les normes ni les cibles à atteindre.

8.34 Bien que le gouvernement fédéral soit censé secourir les gens en détresse, il ne peut assurer tous les services de recherche et de sauvetage. On ne pourrait d'ailleurs s'attendre à cela. Des bénévoles, des particuliers et des autorités provinciales ou autres répondent souvent aux attentes en fournissant les ressources requises pour opérer un sauvetage. Notre étude révèle que, même s'il est souvent fait appel en premier lieu aux ressources fédérales de recherche et de sauvetage, ce sont d'autres ressources plus proches du lieu de l'incident qui accomplissent le sauvetage dans la plupart des situations de détresse.

8.35 Les recommandations contenues dans le *Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage* (1982) et dans celui de la Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger, ainsi que les directives consécutives à ces rapports, incitaient le gouvernement fédéral à intégrer davantage les activités de recherche et de sauvetage, à élargir les plans de gestion, à examiner de plus près les accommodements possibles ainsi qu'à accroître les efforts de prévention. Certaines de ces recommandations et de ces directives ne se sont pas concrétisées jusqu'ici. Il reste donc possible de fournir des services de recherche et de sauvetage de façon plus économique et plus efficiente en faisant davantage appel aux bénévoles et à d'autres ressources et en ayant recours plus souvent aux autres ressources du gouvernement fédéral. Il vaudrait la peine d'examiner ces options de plus près.

8.36 Malgré les efforts et l'accord récent sur les rôles et responsabilités des intervenants fédéraux, il reste beaucoup à faire pour établir un programme national de recherche et de sauvetage. Un programme véritablement national ferait appel à une combinaison de ressources fédérales et autres pour son exécution. En outre, il faudrait que les autorités provinciales et autres responsables des services de recherche et de sauvetage sur terre et dans les eaux intérieures jouent un rôle important dans l'élaboration et l'exécution d'un programme national. Vu le peu de progrès accompli, il faudrait peut–être énoncer dans la loi, les objectifs et les principes du programme, avec les instances provinciales et autres et prévoir la conclusion d'accords qui détermineraient les responsabilités quant à la prestation de services de recherche et de sauvetage. Pour être efficace, le programme nécessite un processus qui encouragerait la coopération de tous les intervenants et faciliterait la coordination de leurs efforts.

8.37 Tous les ministères et organismes qui exercent des activités de recherche et de sauvetage devraient s'entendre rapidement sur les principes du Programme national de recherche et de sauvetage et élaborer des lois applicables, au besoin.

Commentaire interministériel : *Les organismes fédéraux participants et responsables d'activités de recherche et de sauvetage se sont entendus sur le mandat et sur les objectifs du Programme national de recherche et de sauvetage, publiés dans le document Concept du Programme national de recherche et de sauvetage approuvés par le Comité interministériel de la recherche et du sauvetage (CIRS) le 17 octobre 1991 et ratifiés par le ministre responsable de la recherche et du sauvetage, le 25 février 1992, ainsi que sur les activités fédérales de recherche et de sauvetage décrites dans les documents sur les rôles et les responsabilités approuvés par le Comité le 9 avril 1992. Pour l'instant, il n'y a pas lieu d'élaborer de projet de loi à cet effet.*

Absence de normes de service

8.38 Une des principales recommandations des études antérieures visait l'élaboration de normes de service. Celles–ci devraient se fonder sur les

besoins et indiquer dans quelle mesure les ressources disponibles devraient pouvoir intervenir et fournir une aide dans les délais prescrits. *Le Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage* (1982) déplorait l'absence de politique quant aux normes applicables aux services de recherche et de sauvetage au Canada, faisant valoir que de telles normes permettraient de déterminer les besoins en ressources, d'évaluer le rendement du programme et d'indiquer au public l'effort personnel auquel on s'attendait de sa part pour assurer sa survie. La Commission royale sur le désastre marin de l'Ocean Ranger, quant à elle, considérait les normes de service comme un instrument de responsabilisation crucial pour les ministères compétents.

8.39 La Garde côtière canadienne évalue le rendement en fonction des objectifs d'efficacité fixés, qui stipulent le pourcentage de vies à sauver selon la gravité de l'incident. Ni la Garde côtière canadienne ni le ministère de la Défense nationale n'a établi des normes de service couvrant tous les éléments temporels pour mener à bien une opération de recherche et de sauvetage. Toutefois, ils ont tous deux arrêté une norme régissant l'état de préparation. Les aéronefs de recherche et de sauvetage du ministère de la Défense nationale doivent être en mesure de décoller à 30 minutes d'avis durant les heures normales de travail et à deux heures d'avis le reste du temps. Les navires de recherche et de sauvetage de la Garde côtière canadienne, pour leur part, doivent pouvoir appareiller à 30 minutes d'avis lorsqu'ils sont en attente pour service commandé.

8.40 Les normes de service qu'il faut établir doivent tenir compte du temps de déplacement, des conditions météorologiques, de la gravité de l'incident (avec ou sans détresse), de la nécessité d'effectuer des recherches et du délai de notification. Les fluctuations du nombre moyen d'incidents de détresse dans un lieu donné pourraient être un autre facteur à prendre en considération pour établir les normes de service. Les ressources fédérales de recherche et de sauvetage sont plus éloignées des régions faiblement peuplées, où il se produit moins d'incidents, de sorte que les délais d'intervention seraient plus longs. Les sauvetages réalisés dans ces régions sont souvent attribuables à d'autres ressources. Puisqu'il incombe d'abord aux exploitants d'aéronefs et de navires d'exercer leurs activités de façon sécuritaire, il ne faut donc pas s'attendre à ce que les ressources fédérales de recherche et de sauvetage puissent répondre à tous les besoins.

8.41 D'après la norme établie par la garde côtière des États–Unis, les ressources fédérales devraient arriver sur les lieux d'un incident dans les deux heures suivant la notification. Ce délai englobe les préparatifs de départ, le déplacement vers la région de l'incident et sa localisation précise. L'observation de cette norme fait l'objet d'un contrôle. La norme relative au délai d'intervention ne serait pas nécessairement la même au Canada, où la disponibilité des ressources, les conditions météorologiques et les distances à couvrir sont différentes. L'exemple des États–Unis montre toutefois qu'il est possible d'établir des normes de service.

8.42 Chaque ministère responsable devrait établir et utiliser des normes de service de recherche et de sauvetage pour :

a) planifier les ressources;

b) contrôler l'utilisation des ressources et les besoins à cet égard;

c) indiquer au public les normes de service régissant les interventions applicables aux ressources de recherche et de sauvetage.

Commentaire interministériel : *Tous s'entendent sur le besoin de disposer de normes de service suffisantes pour répondre à cette recommandation; la Garde côtière canadienne (GCC) et le ministère de la Défense nationale*

(MDN) ont tous les deux élaboré des normes de service qui satisfont à leurs besoins respectifs. Les énoncés ministériels ne sont pas les mêmes, à cause des différences inhérentes qui caractérisent les incidents de recherche et de sauvetage maritimes et aériens, les exigences d'intervention et les facteurs géographiques. Le MDN et la GCC ne sont pas encore convaincus de l'utilité ou des avantages des normes temporelles de service comme l'envisage le BVG, parce que de telles normes ne représentent pas une indication claire de l'efficacité du programme de recherche et de sauvetage.

Moyens d'améliorer l'exécution du programme

Les ressources fédérales de recherche et de sauvetage n'effectuent pas le sauvetage dans la plupart des incidents de détresse

8.43 Des 1 800 incidents aériens survenus au sujet desquels le service fédéral de recherche et de sauvetage a été alerté en 1989 et 1990, les Centres de coordination des opérations de sauvetage ont consigné 326 cas de détresse (voir la pièce 8.4). Notre analyse montre que les ressources principales de recherche et de sauvetage du gouvernement fédéral ont joué un rôle clé de localisation ou de sauvetage dans 86 de ces cas de détresse et que les techniciens en recherche et en sauvetage et le matériel spécialisé transporté par ces ressources, comme les treuils et les trousses de survie, ont servi dans 37 cas de détresse.

8.44 Des 14 361 incidents maritimes survenus au sujet desquels les services fédéraux de recherche et de sauvetage ont été alertés en 1989 et 1990, 1 594 ont été classés dans la catégorie des cas de détresse (voir la pièce 8.5). Après avoir analysé les 916 incidents de détresse maritimes où sont intervenues des ressources fédérales de recherche et de sauvetage, nous avons conclu que les ressources de la Garde côtière canadienne ont joué un rôle clé de localisation ou de sauvetage dans 187 cas. Quant aux ressources du ministère de la Défense nationale, elles ont joué un rôle clé de localisation ou de sauvetage dans 48 incidents de détresse maritimes, dont 23 ont nécessité l'emploi de matériel spécialisé. Les ressources de recherche et de sauvetage participent souvent aux recherches même si elles ne réussissent pas à repérer les lieux de l'incident ou à opérer le sauvetage. Ce phénomène peut être attribué à la nature de l'incident ou au fait que d'autres intervenants ont effectué le sauvetage. Dans certains cas, les ressources fédérales de recherche et de sauvetage ont assuré la coordination sur place des autres ressources participant aux recherches.

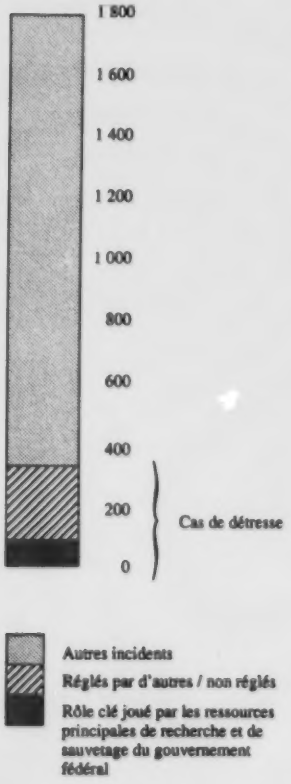
8.45 Notre analyse se fondait uniquement sur les cas de détresse au sujet desquels les Centres de coordination des opérations de sauvetage (CCOS) avaient été alertés. Or, bien des situations de détresse ne leur sont pas signalées. De nombreux accidents aériens et maritimes dont il a été fait rapport au Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports étaient d'une nature semblable à celle d'un incident de détresse, mais les ressources fédérales de recherche et de sauvetage n'ont pas été alertées. À la suite de ces accidents aériens et maritimes, toute intervention nécessaire s'est effectuée grâce à d'autres ressources.

Il faudrait envisager un recours accru aux ressources bénévoles et autres

8.46 Tous les incidents, qu'il y ait détresse ou non, doivent être résolus, mais ils n'exigent pas nécessairement tous une intervention. Le cas échéant, le sauvetage des gens en détresse dépend dans une grande mesure de la proximité des ressources. Les ressources principales de recherche et de sauvetage actuelles de l'État ne sont pas en mesure d'intervenir à temps dans toutes les situations de détresse. En 1989 et 1990, des bénévoles et

Pièce 8.4

Incidents aériens survenus en 1989 et 1990



d'autres ressources fédérales et non fédérales ont joué un rôle critique dans cinq incidents de détresse maritimes sur six, souvent parce qu'ils se trouvaient à proximité des lieux de l'incident. Dans un pays aussi vaste que le Canada, où surviennent un grand nombre d'incidents nécessitant une intervention, un recours accru à ces autres ressources pourrait réduire la demande de services de sauvetage fédéraux et ainsi réduire les besoins en ressources.

8.47 Avec l'aide de la Garde côtière canadienne, le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime, créé en 1979, participe de plus en plus aux activités de recherche et de sauvetage, à un point tel qu'il intervient maintenant dans quelque 25 p. 100 des incidents maritimes. À certains endroits, la Garde côtière, règle générale, a commencé à prêter des navires au Service auxiliaire pour les services de recherche et de sauvetage. Bien que cela puisse prendre du temps et nécessiter des efforts de planification, on pourrait élargir le rôle du Service auxiliaire en faisant davantage appel aux bénévoles et en augmentant le nombre de navires prêtés.

8.48 Dans ses récentes décisions touchant l'acquisition de ressources en immobilisations pour la recherche et le sauvetage, la Garde côtière canadienne n'a pas tenu compte de la disponibilité d'autres ressources telles que le Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime. Par exemple, l'information fournie dans la présentation pour justifier la décision de remplacer 15 embarcations de sauvetage ne faisait pas état des autres ressources disponibles. Dans ce document, la Garde côtière canadienne n'a pas non plus évalué si elle avait encore besoin de certaines de ces embarcations, qui n'avaient pas joué un rôle clé dans les incidents de détresse survenus au cours des dernières années. Notre analyse dévoilait que, en 1989 et 1990, quatre des 15 embarcations n'avaient opéré aucun sauvetage dans des incidents de détresse. En outre, une des collectivités où l'on devait remplacer une embarcation de sauvetage avait déjà à sa disposition plusieurs navires du Service auxiliaire et un navire de police, tandis que son service des incendies prévoyait d'acquérir un aéroglisseur. Durant la même période, cette embarcation a accompli le sauvetage dans un seul incident de détresse.

8.49 L'Association civile de recherche et sauvetage aériens a été établie en 1986 pour coordonner les efforts des bénévoles qui participent aux recherches et pour prévenir les incidents aériens. En 1989 et 1990, les membres bénévoles de l'Association sont intervenus à 298 reprises dans des incidents. Le ministère de la Défense nationale a mentionné la possibilité de confier à l'Association un plus grand nombre d'activités de recherche qui seraient conduites par aéronef à voilure fixe. Le ministère doit élaborer, de concert avec l'Association, un plan permettant d'atteindre cet objectif.

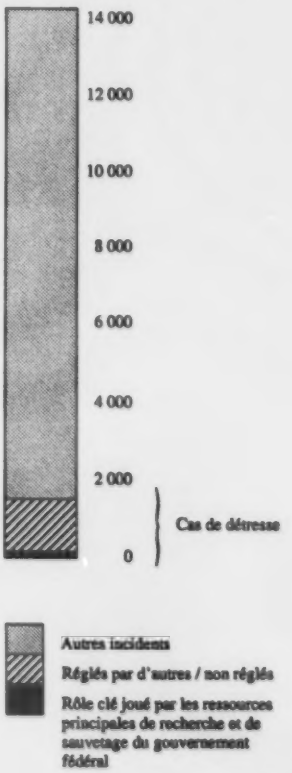
8.50 D'autres groupes de bénévoles mis sur pied pour aider aux recherches sur terre et dans les eaux intérieures sont intervenus dans des incidents aériens et maritimes sous compétence fédérale. Il pourrait être fait davantage appel à ces groupes dans l'avenir. Il serait également possible d'envisager un recours accru aux hélicoptères nolisés pour les opérations de recherche et de sauvetage.

8.51 La Garde côtière canadienne et le ministère de la Défense nationale devraient continuer d'étudier les possibilités d'un recours accru aux bénévoles et à d'autres ressources pour les activités canadiennes de recherche et de sauvetage.

Commentaire du ministère de la Défense nationale (MDN) : *Le MDN est très heureux de la mise sur pied de l'Association civile de recherche et sauvetage aériens. Les responsables des activités de recherche et de sauvetage au sein des Forces canadiennes continueront de travailler en étroite collaboration avec les dirigeants de l'Association afin d'utiliser au mieux*

Pièce 8.5

Incidents maritimes survenus en 1989 et 1990



la participation des bénévoles aux activités canadiennes de recherche et de sauvetage.

***Commentaire de la Garde côtière canadienne :** Accepté. La Garde côtière canadienne continue d'appuyer l'aide de bénévoles dans les activités de recherche et de sauvetage tout en tenant compte de l'importance des procédures et d'un bon entraînement.*

Nécessité de réexaminer la prestation de services de recherche et de sauvetage par des navires de patrouille

Des bénévoles et d'autres ressources ont joué un rôle clé dans cinq incidents de détresse maritimes sur six.

8.52 Même avec l'équipement approprié, la durée de survie typique dans la vaste majorité des incidents de recherche et de sauvetage est inférieure à six heures. Les navires de patrouille de recherche et de sauvetage, de type 600 et 500, peuvent se rendre jusqu'à n'importe quel point situé dans un rayon d'environ 25 000 milles carrés en moins de six heures. Le Canada a la responsabilité d'assurer des services maritimes de recherche et de sauvetage sur une superficie mesurant des centaines de milliers de milles carrés. Les navires de patrouille de recherche et de sauvetage ne couvrent qu'une petite partie de cette surface et, en fait, ils ne fournissent que quelques autres navires en mer, assez proches ou non du lieu de l'incident pour intervenir à temps.

8.53 Dans son étude réalisée en 1989, le Secrétariat national Recherche et sauvetage faisait remarquer que les navires de type 600 n'avaient pas joué un rôle clé dans les opérations de sauvetage entre 1983 et 1987. D'après une évaluation du programme de recherche et de sauvetage qu'a menée le ministère des Transports en 1992, les coûts reliés à la fourniture de ces navires excédaient les avantages procurés.

8.54 Notre analyse révélait que les huit navires de patrouille en service en 1989 et 1990 avaient joué un rôle critique dans un seul cas de détresse survenu au large des côtes, bien qu'il y ait eu d'autres ressources sur les lieux à ce moment–là. Durant cette période, les navires de patrouille ont joué un rôle clé dans un certain nombre d'incidents côtiers. Dans la pratique, ils opèrent comme n'importe quel autre navire, en ce sens qu'ils interviennent et jouent un rôle clé dans les incidents de détresse seulement lorsqu'ils sont les ressources les plus proches. Les navires de patrouille sont aussi intervenus dans des incidents sans détresse, dont certains risquaient, d'après la Garde côtière, de se détériorer en situations de détresse en l'absence d'aide. Pour la période à l'étude, nous n'avons pas fait de distinction entre les cas de ce type et les autres incidents sans détresse. On est en train de réviser la classification des incidents afin d'établir cette distinction.

8.55 La Garde côtière canadienne a mis en oeuvre un programme global de restructuration, qui a réduit la taille de sa flotte. Dans le cadre de cette restructuration, elle a récemment mis hors service deux navires de patrouille de recherche et de sauvetage et prévoit de retirer un des cinq navires de patrouille qui restent. Les services de recherche et de sauvetage en haute mer n'ont pas été touchés puisque d'autres navires de la flotte exécutent actuellement des patrouilles de recherche et sauvetage à tour de rôle.

8.56 À défaut de navires de patrouille de recherche et de sauvetage, des aéronefs et d'autres navires, gouvernementaux ou non, continueraient d'intervenir dans les situations de détresse conformément au «droit de la mer». Il serait nécessaire d'évaluer les risques des opérations de recherche et de sauvetage dans des zones particulières à certaines périodes de l'année et d'élaborer un plan pour assurer la disponibilité des ressources au besoin. Pour ce qui est des incidents de détresse potentiels et des autres incidents sans détresse, les autres navires du gouvernement devraient être en mesure de fournir les services requis, puisque ces

situations, par leur nature même, n'appellent pas habituellement une intervention aussi urgente. Il faudrait modifier la stratégie actuelle afin que d'autres navires fédéraux puissent intervenir en priorité dans les cas de détresse potentiels lorsqu'on le juge à propos.

8.57 La Garde côtière canadienne devrait examiner l'opportunité de mettre hors service tous les navires de patrouille de recherche et de sauvetage et celle de mettre fin aux patrouilles de recherche et de sauvetage.

Commentaire de la Garde côtière canadienne : *Accepté. Cependant, il importe de ne pas nuire à l'efficacité des interventions de recherche et de sauvetage et des capacités de la Garde côtière tels les services contre la pollution que présentent ces unités. Il faut noter que les missions de recherche et de sauvetage ont un élément de danger et que les capacités que présentent à la fois les ressources humaines et matérielles influent directement sur la réussite des interventions et la prévention de pertes de vie.*

Possibilité de faire davantage appel à d'autres ressources fédérales pour la recherche et le sauvetage

8.58 À l'heure actuelle, le ministère de la Défense nationale (MDN) utilise sa flotte d'avions Hercules basée à Edmonton non seulement pour des missions de transport aérien mais aussi pour des opérations de recherche et de sauvetage. On réserve en permanence un des 14 Hercules aux activités de recherche et de sauvetage. L'avantage qui en résulte, c'est qu'un plus petit nombre d'aéronefs principaux de recherche et de sauvetage sont requis du fait qu'une plus grosse flotte peut se charger des services de soutien. À Trenton, on a récemment adopté une approche semblable pour les aéronefs Hercules à voilure fixe. On a étudié le nombre d'aéronefs principaux de recherche et de sauvetage à voilure fixe et on met en oeuvre un plan en vue de réduire ce nombre, le faisant passer de 18 à 6.

8.59 Un certain nombre d'hélicoptères militaires se voient confier principalement les activités de recherche, de sauvetage et d'entraînement. Au moment de notre examen, il y avait à Comox deux hélicoptères Labrador surtout utilisés pour l'entraînement de base du personnel navigant. Les bases de Comox, Trenton, Greenwood et Gander disposaient chacune de trois hélicoptères Labrador de recherche et de sauvetage. Ces hélicoptères totalisaient en moyenne 165 heures de vol par an dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage.

8.60 Deux hélicoptères dans chaque base remplissent la plupart des besoins liés à l'entraînement et aux opérations. Une étude des données du ministère de la Défense nationale sur la disponibilité prévue révélait que, pour avoir de fortes chances qu'un appareil soit disponible, un troisième appareil pourrait être requis, comme appareil de remplacement, pendant 22 jours, soit environ 30 heures de vol opérationnel par année, au cas où l'on effectuerait des travaux d'entretien sur les autres appareils de recherche et de sauvetage. Au moyen de ce troisième hélicoptère,

On devrait examiner le bien-fondé de mettre fin aux patrouilles de recherche et de sauvetage.

Un navire de patrouille affecté aux activités de recherche et de sauvetage (voir le paragraphe 8.52).

on dispenserait également des heures d'entraînement supplémentaires. Toutefois, le nombre d'heures d'entraînement n'est pas déterminé en se fondant seulement sur des normes. Un système plus précis pour établir le calendrier d'entraînement et un examen plus rigoureux des heures d'entraînement allouées permettraient au ministère de la Défense nationale de réduire les besoins à cet égard.

Deux hélicoptères remplissent la plupart des besoins opérationnels et d'entraînement.

8.61 Outre ses hélicoptères principaux de recherche et de sauvetage, le ministère de la Défense nationale possède 173 autres hélicoptères basés à 14 endroits, dont une grande partie pourrait peut–être participer davantage aux activités de recherche et de sauvetage. Ces hélicoptères comprennent 34 Sea King, 9 Iroquois et 44 Twin Huey, qui, même s'ils sont rarement affectés aux opérations de recherche et de sauvetage, ont effectué des sauvetages par le passé. Le Canada emploie ses hélicoptères Sea King surtout à des fins navales, bien que d'autres pays s'en servent pour la recherche et le sauvetage. Les Iroquois et trois Twin Huey sont désignés comme hélicoptères de sauvetage basés à terre. Dans la région d'Edmonton, on a utilisé des hélicoptères nolisés ou militaires secondaires plutôt qu'un escadron de recherche et de sauvetage composé de trois hélicoptères pour combler le besoin d'aéronefs à voilure tournante.

8.62 Le ministère de la Défense nationale a récemment annoncé son intention de remplacer sa flotte navale ainsi que celle de recherche et de sauvetage en acquérant 35 nouveaux hélicoptères navals et 15 nouveaux hélicoptères de recherche et de sauvetage, à un coût estimatif total de quelque 4,4 milliards de dollars. L'une des raisons pour lesquelles on a décidé d'acquérir des hélicoptères navals, c'est que ces appareils sont capables d'assumer un rôle de soutien en recherche et sauvetage. Le ministère prévoit également de se procurer 100 hélicoptères polyvalents, à d'autres fins militaires. Il semblerait qu'il soit possible de faire un usage accru d'autres hélicoptères militaires pour la recherche et le sauvetage. Par exemple, les hélicoptères navals seraient utiles pour intervenir dans les incidents maritimes et les hélicoptères polyvalents peuvent être utilisés dans les incidents sur terre. Cette solution, combinée à une étude des besoins en matière d'entraînement et des moyens de les combler, permettrait de cerner des possibilités de réduire le nombre d'hélicoptères principaux de recherche et de sauvetage.

8.63 Nous avons également relevé des moyens d'utiliser davantage la flotte de la Garde côtière canadienne et d'autres flottes fédérales. Les navires de recherche et de sauvetage consacrent, en moyenne, environ 3 p. 100 de leurs heures de disponibilité aux opérations de recherche et de sauvetage. Dans certaines collectivités, d'autres navires de la Garde côtière canadienne pourraient mener à bien ces opérations. Par exemple, dans la région de l'Ouest, trois navires de secours de remplacement en voie d'acquisition pourraient, de concert avec d'autres vaisseaux de la région, être en mesure d'assumer des responsabilités en matière de recherche et de sauvetage. Dans la région des

Un hélicoptère Labrador affecté aux activités de recherche et de sauvetage (voir le paragraphe 8.59).

Maritimes, on a déjà intégré les interventions d'urgence en mer et les opérations de recherche et de sauvetage.

8.64 On pourrait aussi faire davantage appel aux navires d'autres ministères pour les services de recherche et de sauvetage. À certains endroits, cela pourrait supprimer le besoin en navires de recherche et de sauvetage de la Garde côtière canadienne. Par exemple, dans la région des Grands Lacs, deux vedettes hydrographiques du ministère des Pêches et des Océans jouent un rôle de soutien dans les activités de recherche et de sauvetage. Il faut tenir compte des engagements que nécessite le programme : toutefois, une plus grande utilisation des autres vedettes hydrographiques permettrait de mettre hors service ou d'affecter à d'autres fonctions au moins un navire de recherche et de sauvetage de la Garde côtière canadienne, évalué à plus de 3 millions de dollars.

8.65 On pourrait conclure des accords de partage des ressources avec les autorités provinciales et municipales afin d'assurer une plus grande rationalisation de la flotte.

8.66 Le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne devraient explorer la possibilité de faire davantage appel aux autres ressources fédérales pour fournir les services de recherche et de sauvetage.

Commentaire du ministère de la Défense nationale : *L'étude de rationalisation de la flotte de recherche et sauvetage des Forces canadiennes effectuée dernièrement a révélé la possibilité de réduire la flotte à voilure fixe des Forces canadiennes, pourvu que le rôle de l'Association civile de recherche et sauvetage aériens et d'autres ressources fédérales soit accru et que le rôle opérationnel du nouvel hélicoptère de recherche et sauvetage soit élargi. À l'avenir, les fonctions, telles que l'exigeant rôle de recherche en montagne, qui, actuellement, incombe la plupart du temps aux aéronefs à voilure fixe, seront surtout assumées par le nouvel hélicoptère de recherche et sauvetage. Compte tenu de l'élargissement du mandat des aéronefs à voilure tournante, il est évident que, pour combler les besoins opérationnels, il faut au moins trois hélicoptères de recherche et sauvetage par escadron.*

En raison du milieu exigeant dans lequel les équipages de recherche et sauvetage évoluent, les programmes de formation sont étudiés soigneusement, et des exigences minimales sont établies de façon objective afin que tous les membres d'équipage possèdent les compétences et les capacités nécessaires pour utiliser les appareils de façon sécuritaire. Même si le ministère de la Défense nationale arrive à réduire le nombre d'heures de formation en vol, une flotte minimale permanente d'hélicoptères de recherche et de sauvetage sera toujours nécessaire sur le plan opérationnel.

Commentaire de la Garde côtière canadienne : *Nous sommes d'accord. Le ministère continue d'explorer la possibilité d'offrir des services d'autres organismes fédéraux et des ressources d'autre provenance.*

Manque de données sur le rendement

8.67 Les gestionnaires ont besoin de données sur le rendement des opérations pour pouvoir prendre des décisions relatives à des questions telles que les ressources requises pour fournir les services, leur emplacement, les niveaux de service qu'ils peuvent offrir et la nécessité de mesures de prévention additionnelles ou mieux orientées. Les données en question, qui devraient permettre de gérer le programme, porteraient notamment sur la nature de l'incident, les délais et le type d'intervention qui ont permis le dénouement, le lieu de l'incident, ainsi que la mesure du rendement réel par rapport aux normes de service.

8.68 Des études antérieures ont indiqué la nécessité d'améliorer l'information relative au rendement. Une équipe conjointe du ministère de la Défense nationale et de la Garde côtière canadienne, chargée d'évaluer le programme de recherche et de sauvetage, a conclu en 1980 que les statistiques existantes ne permettaient pas de déterminer le besoin en ressources à cet égard. Le *Rapport sur l'évaluation des opérations de recherche et de sauvetage* (1982) cernait les problèmes reliés à la définition et à la validité des données. Il signalait l'absence d'accord entre les ministères concernés quant aux informations à fournir pour mesurer le rendement et planifier le programme. Ce document précisait également qu'un accord était une condition préalable à la mise au point d'un système global d'information de gestion.

8.69 En 1991, on a interrompu un projet de 2 millions de dollars visant l'élaboration d'un Système d'information de recherche et de sauvetage, système de données sur les politiques et les opérations lancé en 1986. En effet, une étude du projet dévoilait un manque de consensus et une compréhension imparfaite de la raison d'être du système, l'absence de procédés pour assurer l'intégrité des données ainsi que le caractère inadéquat des essais et de la formation. Une étude est en cours pour déterminer si l'on peut conserver certains aspects du système relatifs aux informations opérationnelles.

8.70 Durant toute la période d'élaboration du système, la Garde côtière canadienne a maintenu sa base de données sur les incidents. Malgré les faiblesses du système, on continue de l'utiliser, aucun autre système ne fonctionnant encore à plein régime. Le système a récemment fait l'objet d'un examen, et des améliorations sont prévues. À l'heure actuelle, seules sont disponibles des informations minimales sur le rendement. Les données consignées concernent les délais d'intervention, les ressources utilisées pour fournir les services, par emplacement, par type de ressource et par type d'incident, ainsi que les délais d'intervention. Bien que les besoins et les ressources disponibles aient fait l'objet d'une analyse, ni l'un ni l'autre ministère n'utilise les informations recueillies pour faire une étude suivie de l'impact sur les niveaux de service à offrir, des besoins en ressources et de leur emplacement. On ne rassemble pas de données sur la mesure dans laquelle les ressources de recherche et de sauvetage interviennent dans des incidents ou aident à sauver des gens en détresse.

8.71 Le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports consigne les informations relatives aux accidents aériens et maritimes. Les accidents d'aéronef que consigne le Bureau occasionnent souvent des blessures graves ou des pertes de vie.

8.72 En étudiant les accidents d'aéronef survenus au Canada et signalés au BST en 1989 et 1990, nous avons découvert que tout juste la moitié des cas de détresse aériens qui avaient entraîné des opérations de recherche et de sauvetage avaient aussi été inscrits comme accidents d'aéronef par le Bureau. Nous avons également noté que les 852 accidents d'aéronef qu'avait enregistrés le Bureau n'ont pas donné lieu à l'intervention de ressources fédérales de recherche et de sauvetage. Comme certains d'entre eux se sont produits dans des aéroports, il n'a pas été nécessaire d'alerter des ressources de recherche et de sauvetage. Cependant, beaucoup d'autres s'apparentaient à des incidents de détresse en matière de recherche et de sauvetage. Nous avons noté, par exemple, que l'on avait alerté le système de recherche et de sauvetage pour seulement 29 des 60 accidents aériens qui ont entraîné des blessures graves ou des pertes de vie, bien que tous ces accidents ne soient pas survenus, d'après les don-

nées consignées, dans un aéroport ou à proximité d'un tel lieu.

8.73 Le grand nombre d'incidents où les ressources fédérales de recherche et de sauvetage ne sont pas intervenues pourrait indiquer la nécessité d'apporter des changements. Il faudrait examiner tous les accidents d'aéronef afin de déterminer comment le sauvetage s'est fait sans l'intervention des ressources fédérales de recherche et de sauvetage, pourquoi celles–ci n'ont pas été alertées et s'il y aurait lieu de modifier les services offerts, le matériel ou l'emplacement des ressources.

8.74 Dans notre étude des incidents de recherche et de sauvetage, nous avons noté que la plupart du temps, on consigne généralement les fausses alertes et les pannes mécaniques de navires dans la catégorie des incidents sans détresse. Certains de ces problèmes ont toutefois été inscrits comme incidents de détresse parce qu'en cours d'intervention, l'on a déterminé que des vies étaient probablement en danger. Une classification plus rigoureuse des incidents selon leur gravité et le type d'aide requise offrirait des informations plus utiles pour la prise de décisions.

8.75 Tous les ministères qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage devraient obtenir d'autres renseignements requis pour :

a) acquérir les ressources de façon économique;

b) gérer les ressources avec efficience;

c) prendre des décisions relatives aux niveaux de service;

d) mesurer le rendement.

***Commentaire interministériel** : Accepté. Les ministères s'occupant de recherche et de sauvetage sont à améliorer leurs systèmes de collecte d'information et ils en élaborent de nouveaux en se servant de certains aspects du système SARIS qui continuera à satisfaire à cette recommandation.*

Nécessité d'analyser les causes des pannes de radiobalise et des fausses alertes

8.76 Les radiobalises d'urgence, qui sont censées fonctionner automatiquement, émettent un signal de détresse permettant aux satellites, aux aéronefs et aux navires de repérer le lieu de l'incident. La plupart des aéronefs et tous les navires de plus de 20 mètres doivent être équipés de ces radiobalises. Notre analyse montre que des radiobalises d'aéronef ont servi à alerter le Centre de coordination des opérations de sauvetage dans 28 p. 100 des incidents de détresse aérienne survenus en 1989 et 1990.

8.77 Les radiobalises d'aéronef qui ne se mettent pas automatiquement en marche suscitent une vive controverse depuis l'adoption, en 1974, d'un règlement imposant leur utilisation. Ces défectuosités peuvent entraîner de vastes recherches. En 1990, par exemple, des ressources aériennes principales ont consacré 1 590 heures à trois grandes opérations de recherche en Colombie–Britannique parce que des radiobalises n'avaient pas fonctionné. Par comparaison, en 1989, les ressources aériennes principales de recherche et de sauvetage, ont consacré au total 874 heures à toutes les situations de détresse aériennes survenues au Canada. Manifestement, les pannes de radiobalise coûtent cher mais, ce qui est plus important, c'est que des personnes peuvent ne pas être sauvées.

Le problème des radiobalises d'aéronef défectueuses existe dans le monde entier.

8.78 On détient peu d'information sur les pannes de radiobalise d'aéronef au Canada, mais notre analyse des incidents de détresse survenus en 1989 et 1990 révèle que ces appareils n'ont pas fonctionné dans 27 p. 100 des accidents. Nous avons d'ailleurs été incapables de déterminer s'ils ont effectivement fonctionné dans 19 p. 100 des cas. Il est donc possible que les radiobalises ne se soient pas mises en marche dans une proportion

atteignant jusqu'à 46 p. 100 des écrasements d'aéronefs.

8.79 Le problème des radiobalises d'aéronefs défectueuses existe dans le monde entier et reste à régler. Il a même fait l'objet d'études aux États–Unis. Le Canada, quant à lui, a participé à l'élaboration de nouvelles normes de conception technique publiées en 1985. Le groupe Aviation du ministère des Transports a récemment commencé à faire l'essai sur le terrain des radiobalises fabriquées conformément à ces normes et espère avoir terminé à la fin de 1993.

8.80 Les radiobalises d'urgence émettent un grand nombre de fausses alertes. En 1989 et 1990, le ministère de la Défense nationale a enregistré 932 fausses alertes, surtout attribuables à des radiobalises d'aéronef. D'après notre analyse, lorsque l'alerte provenait d'une radiobalise, le taux de fausses alertes s'élevait à 85 p. 100. En 1990, les ressources fédérales de recherche et de sauvetage ont répondu à 95 fausses alertes provoquées par des radiobalises. En 1985, le ministère de la Défense nationale a commencé de faire l'essai des radiobalises de 406 Mhz. La capacité de ces appareils d'identifier les propriétaires réduirait le nombre de fausses alertes faisant intervenir des ressources de recherche et de sauvetage. En cas de fausse alerte, on pourrait être dispensé d'envoyer des ressources sur les lieux en communiquant avec le propriétaire. À l'heure actuelle, l'utilisation de ce type de radiobalise reste optionnelle au Canada et ailleurs dans le monde.

Les petites embarcations étaient à l'origine de plus de 60 p. 100 des incidents de détresse maritimes.

8.81 Les radiobalises donnent l'alerte dans les situations de détresse aériennes beaucoup plus souvent que dans les cas de détresse maritimes. Notre analyse indique que, en 1989 et 1990, seuls trois appels de détresse maritime provenaient d'une radiobalise. Nous avons décelé sept cas où les radiobalises, qui auraient dû se trouver à bord, n'ont pas été utilisées pour signaler la situation de détresse. Au cours de la même période, les radiobalises maritimes ont provoqué 26 fausses alertes à la suite desquelles on a fait appel aux ressources.

8.82 Les causes des pannes de radiobalise d'aéronef et de navire et des fausses alertes survenues au Canada ne font pas l'objet d'une analyse suivie. Or, ces données aideraient à déterminer s'il y a lieu d'éduquer davantage les usagers, d'appliquer les règlements ou de modifier les spécifications concernant les radiobalises.

8.83 La Garde côtière canadienne envisage de modifier la réglementation régissant les radiobalises afin d'obliger tous les navires commerciaux de plus de 12 mètres à s'équiper d'une radiobalise d'ici 1995 et tous ceux de huit mètres à le faire d'ici 1999. Le coût total pour les navires commerciaux s'établirait à quelque 30,5 millions de dollars, chaque balise coûtant environ 1 500 dollars. En fait, cette catégorie ne représente qu'un faible pourcentage des navires canadiens. Cette modification du règlement aurait comme avantage de réduire les heures consacrées aux recherches et les pertes de vie, mais on n'a pas encore cherché à calculer les économies de temps possibles. Bien qu'il soit difficile de déterminer le nombre de vies qui auraient pu être sauvées si plus de navires avaient été équipés de radiobalises, il est possible d'évaluer le nombre de cas où une radiobalise aurait donné l'alerte plus rapidement. On doit tenir compte de la possibilité d'un nombre beaucoup plus élevé de fausses alertes.

8.84 Le ministère des Transports devrait veiller à ce que les informations relatives aux causes des pannes de radiobalise et des fausses alertes soient recueillies, analysées et prises en considération avant de chercher une solution aux pannes de ces appareils.

Commentaire du ministère : *Accepté et mis en oeuvre.*

Besoin d'informations sur les activités des petites embarcations

8.85 Les milieux de l'aviation promulguent de nombreux règlements et s'emploient à promouvoir la sécurité. Chaque pilote doit obtenir un permis, et chaque aéronef doit subir des vérifications de sécurité périodiques pour que soit renouvelée son immatriculation. Les bâtiments commerciaux et les gros navires de pêche sont eux aussi assujettis à de nombreux règlements. Il n'en va pas de même pour les petites embarcations de moins de 15 tonnes ou de 20 mètres, dont le nombre dépasse les deux millions. Les petites embarcations étaient à l'origine de plus de 60 p. 100 des incidents de détresse maritimes survenus en 1989 et 1990.

8.86 Il existe des règlements fédéraux sur les normes d'équipement applicables aux petites embarcations et aux petits navires de pêche, mais aucune disposition ne permet à l'État de veiller à leur application. La Gendarmerie royale du Canada, de même que les forces policières régionales, municipales et portuaires relevant de diverses autorités, assurent toutefois un certain contrôle au nom des provinces.

8.87 Les activités de prévention en matière de recherche et de sauvetage englobent la sensibilisation à l'importance de la sécurité des petites embarcations et la promotion de cette idée. Les membres du Service auxiliaire canadien de sauvetage maritime qui possèdent une formation d'agent de prévention aident la Garde côtière canadienne à mettre en oeuvre son programme de sensibilisation à cet égard. Il est possible de faire davantage appel à ces ressources ainsi qu'aux pilotes bénévoles de l'Association civile de recherche et sauvetage aériens, dans le cadre des programmes de prévention. La Croix-Rouge canadienne, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres forces policières participent également aux activités de promotion et de sensibilisation. D'autres groupes, comme les Escadrilles canadiennes de plaisance, offrent des programmes d'éducation.

8.88 Le ministère des Pêches et des Océans, puisqu'il a des relations suivies avec les pêcheurs et qu'il délivre les permis de pêche commerciale, devrait participer plus activement aux volets «promotion» et «sensibilisation» des activités de prévention prévues par le Programme de recherche et de sauvetage. À l'heure actuelle, les pêcheurs ne sont pas tenus de prouver, pour obtenir un permis, qu'ils observent les règlements de sécurité promulgués en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Le ministère des Pêches et des Océans pourrait faire en sorte qu'il y ait meilleure coordination du processus de délivrance des permis, lequel est de sa compétence, et du système d'inspection des navires de pêche dont a charge le ministère des Transports. Toutefois, cette démarche peut avoir certaines incidences sur les fonds à engager et sur les travaux à effectuer, ce qui pourrait exiger des modifications à certaines lois et règlements.

8.89 Aucun effort concerté n'a été entrepris pour recueillir et analyser les données nécessaires à la prise de décisions concernant la promotion de la sécurité des petites embarcations et les règlements connexes. Une telle analyse permettrait d'établir un profil des propriétaires de petites embarcations, de cerner les causes des incidents et de déterminer les mesures de prévention les plus susceptibles de porter fruit. La collecte de cette information ainsi que l'élaboration et la mise en application de règlements efficaces nécessiteraient la coopération des provinces et la coordination de leurs activités.

8.90 La Garde côtière canadienne devrait examiner les diverses possibilités de recueillir des informations sur les activités des petites embarcations avec l'aide des organismes qui s'occupent de la sécurité de ces navires. Elle devrait examiner les raisons des incidents qui mettent

en cause de petites embarcations et se fonder sur les résultats obtenus pour réorienter les efforts de prévention, dont la promotion de la sécurité, l'élaboration et l'application de règlements, et la conduite d'enquêtes.

Commentaire de la Garde côtière canadienne : *Accepté. La Garde côtière canadienne (GCC) veille à ce que le programme de prévention s'adresse bien aux groupes mis en cause le plus souvent dans les incidents de recherche et de sauvetage. De plus, la GCC continue de travailler avec d'autres organismes non fédéraux et non gouvernementaux.*

Possibilités de recouvrement des coûts

8.91 Le gouvernement fédéral fournit des services qui ne contribuent pas directement à l'objectif du programme, à savoir prévenir les pertes de vie et les blessures qu'occasionnent les incidents de recherche et de sauvetage. Ces services comprennent le touage de navires à la suite d'incidents maritimes sans détresse.

8.92 Nous avons noté qu'en 1989 et 1990, 6 804 incidents ont nécessité le touage de navires. Bien que des services de touage soient parfois nécessaires pour protéger d'autres navires ou l'environnement, la plupart de ces incidents ne constituaient pas des cas de détresse. Dans les cas où l'on peut raisonnablement supposer que les gens ne sont pas en détresse et que leur vie n'est pas en danger, il serait possible de recouvrer les coûts des services que fournissent les ressources affectées à la recherche et au sauvetage, de faire davantage appel au secteur privé pour fournir ces services contre remboursement.

8.93 La Garde côtière canadienne devrait songer à recouvrer les coûts des services fournis qui ne sont pas directement liés aux objectifs du programme de recherche et de sauvetage.

Commentaire de la Garde côtière canadienne : *Accepté. Cependant, toutes les directives sur le recouvrement des coûts doivent être structurées de façon à ne pas empêcher ceux qui ont un réel besoin d'aide d'en faire la demande avant que leur situation se détériore en une situation de détresse plus grave.*

Chapitre 9

Emploi et Immigration Canada

Emploi – La surveillance du rendement par rapport aux attentes

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	9.1
Introduction	9.8
Contexte	9.11
Objectifs, étendue et critères de la vérification	9.25
Observations et recommandations	
L'évaluation de programme	9.33
Dans l'ensemble, la qualité des évaluations était acceptable (9.34)	
L'évaluation n'a pas tenu compte de l'objectif global du programme (9.35)	
Il faut également considérer d'importantes questions liées à de sérieux problèmes du marché du travail (9.38)	
Il faudrait réexaminer l'étendue des évaluations (9.39)	
La mesure continue du rendement	9.41
Le ministère ne produit pas toujours en temps opportun les rapports sur la mesure du rendement (9.42)	
Les données ne sont pas dûment interprétées (9.43)	
Il manque certains indicateurs de rendement sur l'efficacité (9.44)	
Les rapports sur la mesure du rendement sont d'une utilité restreinte pour les Centres d'emploi du Canada (9.45)	
Le contrôle des projets	9.48
Afin de choisir les projets les plus méritoires, une analyse plus stratégique des priorités et des besoins du marché du travail local est requise (9.53)	
Pour trois des composantes vérifiées, les objectifs de projet n'étaient pas suffisamment précis (9.54)	
On n'applique pas uniformément les critères d'admissibilité au Fonds de fiducie pour la formation et au Travail partagé (9.58)	
On ne respecte pas l'exigence minimale de surveillance fixée par EIC (9.61)	
Pour trois des composantes vérifiées, il n'existait aucun processus de clôture valable (9.69)	
Partenariats	9.76

Table des matières (suite)

	Paragraphe
L'Aide au développement des collectivités	9.79
Les relations entre les Centres d'emploi du Canada et les Comités d'aide au développement des collectivités ne sont pas pleinement établies (9.83)	
Peu de plans stratégiques que nous avons examinés étaient de nature vraiment stratégique (9.87)	
Emploi et Immigration n'a pas fourni suffisamment d'information sur le programme aux Comités d'aide au développement des collectivités (9.95)	
Partenariats à venir	9.99
Conclusion	9.105

Pièces

9.1 Le Programme d'emploi et d'assurance
9.2 Les fonds de programme — Activité de l'Emploi
9.3 Le cadre conceptuel utilisé dans la vérification d'EIC
9.4 Le Fonds pour les initiatives communautaires

Emploi et Immigration Canada

Emploi - La surveillance du rendement par rapport aux attentes

Vérificateur général adjoint : Robert Lalonde
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Points saillants

9.1 Pour l'ensemble du programme, l'évaluation de programme d'Emploi et Immigration Canada n'a pas tenu compte de l'incidence des efforts d'EIC sur le marché du travail. Toutefois, nous avons jugé que les évaluations des composantes de programme étaient acceptables sur le plan de la qualité technique lorsqu'on les considérait à la lumière des objectifs de mesure choisis par le ministère.

9.2 Nous sommes d'avis que l'on devrait améliorer le système de mesure continue du rendement pour certaines des composantes vérifiées afin d'assurer des renseignements complets et opportuns sur l'efficacité, disponibles à tous les niveaux de gestion.

9.3 Compte tenu du grand nombre d'accords conclus par EIC, on ne peut s'attendre à ce que les gestionnaires exercent le même degré de contrôle sur chacun. Celui–ci devrait s'adapter au niveau de risque et à la complexité de l'accord. À cet égard, l'approbation initiale du projet est une étape cruciale pour les gestionnaires. Toutefois, des objectifs de projet vagues, associés à des priorités et à des besoins du marché du travail mal définis, ne permettent pas à EIC de choisir les projets les plus méritoires. Par la suite, cette situation accroît le besoin de surveillance.

9.4 EIC ne respecte pas ses propres exigences minimales quant aux pratiques de surveillance des finances et des activités. De plus, le ministère n'a pas de stratégie pour sélectionner les projets à évaluer à la fin d'un accord. La surveillance des projets ne permet de recueillir que des renseignements limités. Des renseignements plus complets recueillis à l'évaluation finale des projets permettraient à EIC de tirer des leçons susceptibles d'améliorer la sélection des projets à venir.

9.5 Même si le Programme de développement des collectivités compte sur des initiatives d'origine communautaire pour améliorer la situation du marché du travail, nous avons constaté que peu de plans stratégiques quinquennaux sont vraiment stratégiques et que les données nécessaires à la mesure de l'incidence des initiatives mises en oeuvre ne sont ni délimitées ni recueillies.

9.6 La création éventuelle de commissions locales pourrait aider EIC à renforcer les moyens de s'assurer que les fonds disponibles pour la formation en vertu de la *Loi sur l'assurance–chômage* sont utilisés de façon efficace.

9.7 Le Parlement a besoin d'information fiable au sujet des activités d'EIC et de leurs répercussions sur le marché du travail. Il a été informé au sujet de la mission d'EIC, de ses objectifs et des principaux secteurs d'intervention. Il n'a toutefois pas reçu de renseignements d'évaluation indiquant que les efforts d'EIC lui permettaient d'atteindre ses objectifs globaux de manière efficace.

Introduction

9.8 En vertu de la *Loi régissant l'emploi et l'immigration* de 1977, Emploi et Immigration Canada (EIC) comprend le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Le ministère est responsable de veiller à l'élaboration et à la mise en oeuvre efficace de politiques et de programmes fédéraux liés au marché du travail. La Commission est responsable de l'administration et du fonctionnement de tous les programmes d'emploi et d'assurance ainsi que de l'immigration.

9.9 Le rôle d'EIC consiste à élaborer, à coordonner et à administrer, en collaboration avec d'autres ministères et le secteur privé, les politiques et programmes fédéraux qui sont directement liés aux exigences du marché du travail au Canada et à celles de l'immigration. Les objectifs d'EIC sont exposés dans son énoncé officiel de mission.

> «À EIC, nous aidons les gens à trouver un emploi ou à toucher des prestations d'assurance–chômage entre deux périodes de travail. Nous administrons les modalités d'admission des immigrants, des réfugiés et des visiteurs. Nous aidons les travailleurs et les employeurs à s'adapter à l'évolution du marché du travail, et aussi des personnes qui font l'apprentissage d'un nouveau métier ou qui lancent leur propre entreprise.»

9.10 Les programmes mis en oeuvre par EIC sont le Programme d'emploi et d'assurance, le Programme d'immigration et le Programme de la gestion générale et des services. Le mandat et l'objectif du Programme d'emploi et d'assurance sont décrits à la pièce 9.1.

Contexte

9.11 Dans le document d'orientation intitulé *Le nouveau mode d'emploi*, paru en 1989, EIC a exposé les questions relatives au marché du travail et les conditions du marché prévues pour les années 1990. Dans ce document, EIC note que la prospérité économique et le niveau de vie des Canadiens et des Canadiennes dépendent de notre compétitivité sur le marché mondial. La haute technologie et le perfectionnement de la main-d'oeuvre seront essentiels à la croissance de la productivité. Les compétences requises évoluent, et les travailleurs devront non seulement posséder des compétences différentes ou meilleures, mais également un éventail de compétences plus large.

9.12 L'économie du Canada s'est transformée comme celle d'autres pays industrialisés. C'est le secteur des services qui domine de plus en plus l'économie. Le document souligne qu'en raison de la diversité qui caractérise le secteur des services, le jumelage des emplois et des travailleurs présentera un défi de taille. On observe des différences régionales quant au taux de chômage : il varie considérablement, selon qu'il s'agisse d'une économie dont les structures industrielles reposent surtout sur les ressources naturelles ou d'une économie diversifiée.

9.13 Plusieurs énoncés qui se trouvent dans la Partie III du Budget annuel des dépenses de 1992–1993 d'EIC et qui portent sur des facteurs externes influant sur le Programme d'emploi et d'assurance sont résumés dans les trois prochains paragraphes.

9.14 EIC souligne la nécessité pour les travailleurs de poursuivre leur apprentissage pendant toute leur carrière afin de tenir leurs connaissances à jour et d'élargir leur champ de compétences. Les types d'emplois exercés sont sur le point de changer, et la demande de travailleurs plus spécialisés s'accroîtra considérablement. Les travailleurs non qualifiés ou peu scolarisés

Avec l'introduction de la Stratégie de mise en valeur de la main–d'oeuvre, Emploi et Immigration Canada administre maintenant des budgets beaucoup plus importants avec essentiellement le même effectif.

sont très vulnérables en cette période d'évolution du marché du travail et des professions. Le taux d'abandon scolaire au niveau secondaire au Canada, lequel atteint presque 30 p. 100, aggrave la situation.

9.15 Le niveau de compétences inadéquat de la main–d'oeuvre canadienne pourrait être attribué en grande partie au fait que les entreprises offrent une formation insuffisante. Seulement environ 25 p. 100 d'entre elles, surtout les plus grandes, donnent à leurs employés de véritables cours de formation. La formation offerte par les petites entreprises est, pour une bonne part, informelle. De plus, le manque de ressources financières et le taux élevé de roulement des employés mettent souvent fin à cette activité. Certains des pays qui sont nos concurrents consacrent une part importante de leurs ressources à la formation et au perfectionnement de la main–d'oeuvre.

9.16 Pour répondre aux défis des années 1990, Emploi et Immigration Canada a voulu modifier son mode d'intervention auprès des travailleuses et travailleurs canadiens en introduisant la Stratégie de mise en valeur de la main–d'oeuvre (SMMO). Auparavant, les programmes fédéraux relatifs au marché du travail visaient principalement à assurer un soutien financier temporaire aux chômeurs. La SMMO permet d'accroître la proportion des fonds du Compte d'assurance–chômage utilisés pour financer la formation et offre de nouveaux programmes et services qui s'adressent aux Canadiens aux prises avec de graves difficultés sur le marché du travail.

9.17 La Commission canadienne de mise en valeur de la main–d'oeuvre (CCMMO) a été créée en 1991–1992 pour fournir des conseils et des recommandations au ministre d'EIC au sujet de l'utilisation des fonds du Compte d'assurance–chômage à des fins de formation. La Commission nationale de gestion autochtone (CNGA) a également été créée en 1991–1992 pour surveiller et revoir les initiatives en matière de programmes qui pourraient s'appliquer aux autochtones.

9.18 Emploi et Immigration Canada (EIC) a mis en place de nouvelles structures pour l'activité de l'Emploi afin d'améliorer le service à la clientèle. Fondées sur la Planification de l'emploi, celles–ci mettent l'accent sur la souplesse, sur une plus grande décentralisation ainsi que sur la participation du secteur privé et des organisations locales.

9.19 La Commission a apporté des modifications importantes à ses systèmes afin de rationaliser les programmes d'emploi, d'en assouplir la mise en oeuvre et de simplifier les processus administratifs. On a mis en oeuvre des systèmes en direct pour la gestion des activités et des fonds de l'Emploi et élargi le répertoire automatisé des clients–travailleurs et des offres d'emploi. Avec la venue de la Stratégie de mise en valeur de la main–d'oeuvre en 1989, on a entrepris l'automatisation à grande échelle des services offerts au public dans le cadre du Programme d'emploi et d'assurance.

9.20 Les nouvelles commissions (CCMMO et CNGA) imposent des exigences supplémentaires à la direc-

Pièce 9.1

Le Programme d'emploi et d'assurance

Mandat

La *Loi sur l'assurance–chômage* constitue le principal fondement législatif du Programme d'emploi et d'assurance. Le Programme est exécuté par le truchement de la *Loi sur l'assurance–chômage* et son Règlement (y compris les dispositions concernant les projets de création d'emplois, les prestations de travail partagé et les allocations de formation); du Règlement sur le Service national de placement, de la *Loi nationale sur la formation* et le Règlement s'y rapportant, (auparavant la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* et le Règlement s'y rapportant), du Règlement sur l'encouragement à la mobilité et aux études de main–d'oeuvre, conformément aux lois portant affectation de crédits et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Objectif

L'objectif du Programme d'emploi et d'assurance est de développer et d'appuyer, en collaboration avec les autres ministères gouvernementaux et le secteur privé, l'utilisation sur le plan économique des ressources du marché du travail au Canada, sans surcharger les personnes, les groupes et les régions, tout en respectant les principes d'équité en matière d'emploi et en assurant la protection des fonds publics et ce, afin de promouvoir un fonctionnement efficace et efficient du marché du travail canadien.

tion d'EIC en matière de consultation, car elles veulent être sûres de comprendre les programmes et les services d'EIC et de recevoir de l'information sur le marché du travail. En outre, l'information qui provient des systèmes de gestion de la planification et des budgets doit être intégrée dans les documents de planification et les plans d'activités.

9.21 Emploi et Immigration Canada exerce ses activités en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec des particuliers et des organisations du secteur privé. EIC participe également à un grand nombre d'ententes de coopération sectorielles qu'administrent d'autres ministères fédéraux. Les Centres d'emploi du Canada (CEC) et d'autres intervenants sur le marché du travail disposent d'une plus grande marge de manoeuvre qui leur permet d'offrir les programmes d'EIC en tenant compte des besoins locaux. Les organismes locaux, partenaires de plein pied, aident à concevoir et même à réaliser certaines interventions.

9.22 Selon la Partie III du Budget des dépenses, le nombre d'années–personnes pour les activités de l'Emploi s'élevait à 7 691 en 1991–1992 et à 7 886 en 1992–1993. Comme le montre la pièce 9.2, les fonds accessibles en vertu de la *Loi sur l'assurance–chômage* ont pratiquement triplé, passant de 560 millions de dollars à 1,4 milliard de dollars, tandis que les fonds affectés aux programmes ont légèrement diminué, passant à 1,4 milliard de dollars. Le Budget des dépenses de 1992–1993 prévoit une augmentation des fonds disponibles en vertu de la *Loi sur l'assurance–chômage* pour qu'ils atteignent environ 2 milliards de dollars et une diminution des fonds accordés aux programmes, lesquels seraient ramenés à 1,2 milliard de dollars. Le nombre de participants aux anciens programmes de type Planification de l'emploi s'élève en moyenne à près de 400 000 depuis trois ans et l'on s'attend à ce qu'environ 300 000 autres participants bénéficient des fonds supplémentaires disponibles en vertu de la Loi.

9.23 L'activité de l'Emploi vise à appuyer le programme d'Emploi et Immigration de quatre façons, c'est–à–dire :

- en aidant les particuliers, les employeurs, les organismes et les institutions à prendre des décisions éclairées au sujet des besoins du marché du travail;
- en améliorant l'employabilité de personnes choisies et en les aidant à trouver un emploi convenable;
- en incitant un plus grand nombre d'employeurs à assumer la responsabilité de répondre aux nouvelles exigences professionnelles dans les milieux de travail;
- en développant des débouchés locaux et en aidant les collectivités à évaluer leurs problèmes d'emploi et à mettre en oeuvre des programmes afin d'y remédier.

9.24 La mise en oeuvre complète de la nouvelle structure des activités de l'Emploi se fera en 1992–1993. Selon EIC, sa réussite sera fonction d'une plus grande intégration des activités qui sont traditionnellement exercées par le personnel, les experts–conseils et les coordonnateurs désignés du Programme d'emploi et d'assurance. De vastes programmes de formation ont été mis en oeuvre pour préparer le personnel en vue des changements.

Objectifs, étendue et critères de la vérification

9.25 Nos objectifs principaux consistaient à déterminer si EIC gérait les sous–activités de l'Emploi que nous avons choisies avec le souci de l'économie et de l'efficience, s'il existait des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité et faire rapport à ce sujet et si l'on appliquait les procédés confor-

Pièce 9.2

Emploi et Immigration Canada
Activité de l'Emploi
Les fonds de programme

Sous-activité / Composante	1991–1992 FRC (000)	1991–1992 CAC (000)	1990–1991 FRC (000)	1990–1991 CAC (000)
Information et initiatives spéciales				
Aide à l'innovation	14 195		20 892	
Amélioration de l'employabilité				
Formation axée sur des projets	274 054		238 401	
Achat de formation et soutien du revenu	428 891		603 526	
Assistance à l'emploi	17 642		409	
Initiatives jeunesse	153 402		132 091	
Perspectives d'emploi	53 416		59 435	
Aide à la mobilité	7 287		8 248	
Aide à l'exécution	34 949		28 923	
Autre	10 579		3 320	
Adaptation au marché du travail				
Planification des ressources humaines	14 906		10 366	
Service d'aide à l'adaptation de l'industrie	21 066		16 853	
Formation en milieu de travail	73 574		77 194	
Assistance à l'adaptation au marché du travail	9 287		9 755	
Travail partagé (article 24 de la Loi sur l'a.-c.)	0	147 032	0	113 883
Autre	2 490		250	
Développement des collectivités				
Aide au développement des collectivités	139 630		105 209	
Aide au travail indépendant	43 801		36 200	
Projets locaux ° (y compris l'article 25 de la Loi sur l'a.-c.)	173 679	117 441	214 025	112 099
Autre	0		2 733	
Sous-total	1 422 848	264 473	1 567 830	225 982
Autres fonds non distribués				
Formation selon les articles 26 et 26.1 de la *Loi sur l'assurance-chômage*		1 170 240		333 665
Total	1 422 848	1 434 713	1 567 830	559 647
Grand Total	2 857 561		2 127 477	

: Étendue de la vérification
FRC : Fonds du revenu consolidé
CAC : Compte d'assurance-chômage
a.-c. : Assurance-chômage
° : Cette composante inclut des projets de Développement de l'emploi - Projets généraux et des projets de Création d'emplois, article 25 de la *Loi sur l'assurance-chômage*

mément à la Loi, aux règlements et aux directives pertinents.

9.26 Nous avons retenu, à des fins de vérification, des projets et des accords de trois sous-activités de l'Emploi, soit Information et initiatives spéciales, Adaptation au marché du travail et Développement des collectivités. Nous avons aussi vérifié les projets de Travail partagé et de Création d'emplois financés en vertu des articles 24 et 25 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Au besoin, nous avons aussi utilisé les travaux et les rapports du Bureau de la vérification interne et de la Direction générale de l'évaluation des programmes.

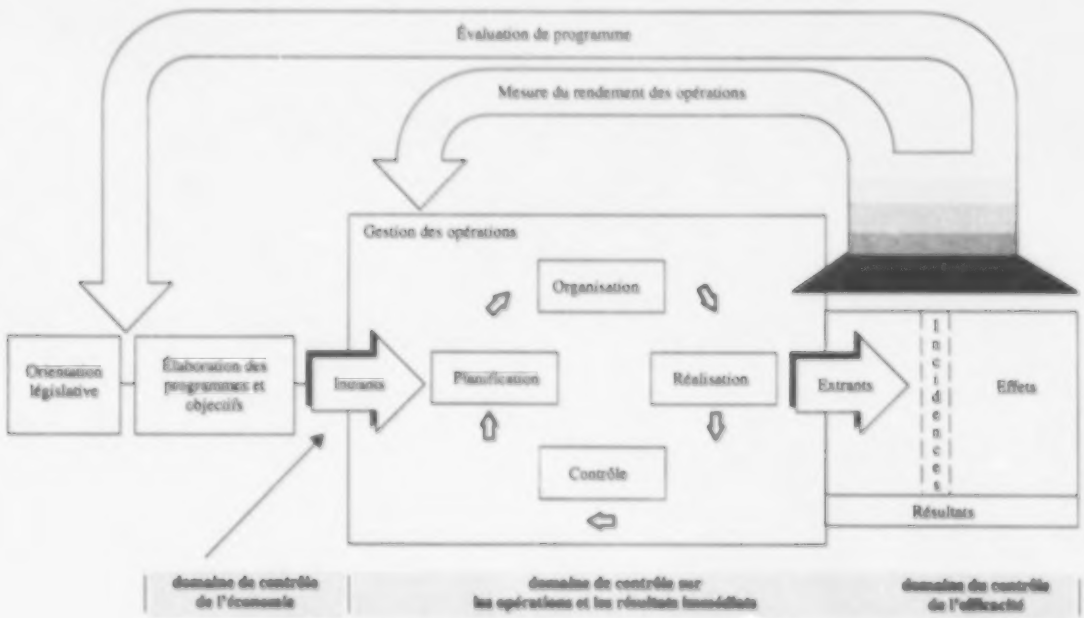
9.27 Les composantes visées par la vérification totalisaient 719 millions de dollars, ou 25 p. 100 du total des fonds affectés au programme en 1991-1992, dont la pièce 9.2 fait état. Nous n'avons pas retenu la sous-activité de l'Amélioration de l'employabilité en raison des changements possibles qui pourraient résulter des rencontres multilatérales sur la Constitution, ainsi que de la mise en oeuvre de la nouvelle structure et des accords fédéraux-provinciaux qui faisaient l'objet de négociations au moment de notre vérification.

9.28 Nous présentons à la pièce 9.3 le cadre conceptuel de l'approche que nous avons utilisée. Le Parlement donne une orientation législative et approuve des fonds pour appuyer les programmes pertinents. Il s'attend que les fonds alloués à EIC soient dépensés aux fins précisées. EIC a l'obligation d'optimiser les ressources et de rendre compte au Parlement des résultats obtenus.

9.29 La rétroaction sur les résultats obtenus se fait à deux niveaux : sur les extrants (par exemple, une contribution versée pour atténuer une pénurie de main-d'oeuvre) et sur les incidences. Les incidences initiales ou les

Pièce 9.3

Le cadre conceptuel utilisé dans la vérification d'EIC



répercussions (tel que le nombre d'emplois créés) sont suivies par les effets mesurables des programmes (par exemple, l'amélioration de l'adéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail). La mesure du rendement et l'évaluation de programmes portent à la fois sur les extrants et les incidences. La mesure du rendement s'attache principalement à la mesure continue des extrants (qu'ils fassent partie ou non des opérations) et elle est essentielle pour améliorer la gestion de programme. L'évaluation de programme est davantage axée sur la réévaluation du programme à la lumière du mandat législatif, de sa réussite et de la rentabilité. La mesure de l'efficacité permet de fournir de l'information aux niveaux opérationnels de l'organisation et périodiquement, à la haute direction et au Parlement.

9.30 Par mesure de l'efficacité, nous entendons la surveillance du rendement par rapport aux attentes. Grâce à ce mécanisme officiel, on tire des leçons, ce qui donne lieu à l'amélioration des programmes. On contrôle le rendement en vue de déterminer ce qui est accompli et dans quelle mesure les réalisations se rapprochent des objectifs, que ce soit au niveau local ou national. Outil essentiel à tous les gestionnaires, la mesure du rendement leur permet de garder les activités sur la bonne voie et de voir à ce que le mandat et les objectifs du programme demeurent pertinents. La pièce 9.3 montre l'importance de tenir compte des résultats dans les opérations et dans la planification pour améliorer la conception du programme.

9.31 EIC doit s'assurer que les fonds alloués aux projets locaux sont bien dépensés pour toutes ses activités à la grandeur du pays et qu'ils sont utilisés pour atteindre les objectifs prévus. En plus de devoir surveiller les programmes individuels, la haute direction doit aussi poser des questions au sujet de l'efficacité relative. Est–ce que diverses stratégies, telles les dépenses directes et les dépenses axées sur le partenariat, produisent des résultats différents? Est–ce qu'une stratégie est plus rentable qu'une autre? Et éventuellement, au plan de l'incidence générale du programme, est–ce que la direction est satisfaite de sa conception de programme et peut–elle donner au Parlement la certitude que les orientations qu'il a fournies ont été suivies?

9.32 Le thème principal de cette vérification, c'est d'examiner si le ministère exerce une surveillance pertinente du rendement par rapport aux attentes. Les questions que nous avons posées au sujet des objectifs globaux, des composantes, des projets distincts et des accords de partenariat sont les suivantes : Est–ce que la direction obtient, de façon rentable, de l'information fiable sur les résultats de ses efforts? Est–ce que la direction utilise cette information pour améliorer continuellement les programmes et, au besoin, pour abandonner des programmes ou recommander les changements appropriés au ministre ou au Cabinet?

Observations et recommandations

L'évaluation de programme

9.33 Chaque année, EIC prépare environ trois études préliminaires et six rapports d'évaluation sur l'activité de l'Emploi. Nous avons vérifié huit de ces évaluations qui ont coûté approximativement 4 millions de dollars, c'est–à–dire environ 0,1 p. 100 des fonds affectés à l'activité de l'Emploi. Nous avons examiné le lien entre les questions qui avaient été posées dans le cadre de ces huit évaluations et les composantes du programme sur lesquelles elles étaient axées. Nous avons conclu qu'en général, les études abordaient les objectifs des composantes visées (par exemple, répondre aux besoins en main–d'oeuvre qualifiée qui émergent sur le marché du travail, accroître les possibilités d'emploi à l'échelle locale).

Dans l'ensemble, la qualité des évaluations était acceptable

9.34 Nous avons examiné la qualité de huit rapports d'évaluation qui portaient sur les composantes incluses dans l'étendue de notre vérification. Leur qualité technique était au moins acceptable, exception faite d'une évaluation.

L'évaluation n'a pas tenu compte de l'objectif global du programme

9.35 Nous avons aussi constaté que les études n'offraient pas de base pour évaluer la contribution des composantes à l'atteinte de l'objectif d'ensemble du programme : «promouvoir un fonctionnement efficace et efficient du marché du travail canadien». Comme notre vérification ne portait pas sur l'ensemble du Programme d'emploi et d'assurance, nous ne sommes donc pas en mesure de déterminer si les autres éléments fonctionnels d'EIC se sont acquittés de cette responsabilité.

9.36 Il est très important pour le gouvernement et le Parlement d'évaluer les progrès réalisés en vue d'atteindre cet objectif national. EIC consacre annuellement près de 3 milliards de dollars aux programmes relatifs au marché du travail. Est–ce que ces fonds sont dépensés de la meilleure façon possible? Il faudrait trouver des réponses à ces questions, ne serait–ce que des réponses approximatives comportant des marges d'erreur données, et les soumettre à la discussion.

9.37 En dépit de leur qualité technique acceptable vu leur étendue, les évaluations de programme que nous avons examinées n'abordent pas d'importantes questions rattachées à l'activité de l'Emploi, qui influent considérablement sur la réussite du ministère. Parmi les questions auxquelles les évaluations n'ont pas encore répondu figure l'incidence de l'immigration et du système d'éducation sur le fonctionnement du marché du travail.

Il faut également considérer d'importantes questions liées à de sérieux problèmes du marché du travail

9.38 Les sommaires des évaluations de programme révèlent généralement que les composantes de l'activité de l'Emploi répondent à leurs objectifs, surtout en ce qui concerne la possibilité pour les divers participants de trouver un emploi ou d'améliorer leur situation financière. On présente ces conclusions avec en arrière–plan, le tableau suivant : une tendance à la hausse du taux de chômage; une polarisation des débouchés en «bons» et en «mauvais» emplois et un nombre croissant de travailleurs qui connaissent de longues périodes de chômage. Ce sont des questions importantes à considérer.

L'évaluation de programme n'a pas tenu compte de l'objectif global du programme. Toutefois, vu leur étendue, l'évaluation des composantes du programme était de qualité acceptable.

Il faudrait réexaminer l'étendue des évaluations

9.39 Depuis 1985–1986, le ministère a publié environ 40 rapports d'évaluation qui portaient sur la majorité des composantes de l'activité de l'Emploi. Chacune de ces évaluations se limitait habituellement à des composantes des sous–activités. Pour déterminer quelles composantes devraient être évaluées, il faut qu'EIC se dote de critères d'importance, de rentabilité et d'interdépendance.

9.40 Le ministère devrait concevoir des évaluations pour sonder davantage des éléments interdépendants, rattachés à la réussite ou à l'échec du programme, ainsi que l'incidence de ses activités sur le fonctionnement du marché du travail.

Commentaire du ministère : *EIC continuera d'allouer de manière stratégique ses ressources d'évaluation de programme afin de maximiser leur efficacité quant au respect des exigences en matière d'évaluation des dirigeants du ministère et du Conseil du Trésor. EIC élargira ses analyses de l'évaluation du programme, où cela s'avère rentable, pour prendre en*

considération les éléments interdépendants et l'incidence de ses activités sur le marché du travail.

La mesure continue du rendement

Le système de mesure continue du rendement ne produit pas d'informations complètes et opportunes sur l'efficacité de certaines composantes du programme de l'Emploi.

9.41 La mesure continue du rendement est essentielle pour améliorer la gestion de programme, comme le montre la pièce 9.3. EIC a récemment adopté un nouveau cadre de planification opérationnelle qui a modifié les indicateurs de rendement pour l'activité de l'Emploi. En janvier 1992, ce cadre a été approuvé par le Conseil du Trésor. La mise en oeuvre a débuté au cours de l'exercice 1991–1992. Cette nouvelle structure d'activités est entrée en vigueur le 1er avril 1992.

Le ministère ne produit pas toujours en temps opportun les rapports sur la mesure du rendement

9.42 Nous avons examiné les cinq rapports réguliers sur la mesure du rendement de l'activité de l'Emploi. Nous avons constaté qu'un seul rapport, le Rapport des résultats de l'examen de la direction, est produit en temps opportun. Nous avons noté des retards importants dans la production des quatre autres rapports. Par conséquent, l'information dont disposent les gestionnaires n'est pas à jour, et son utilité en est grandement réduite.

Les données ne sont pas dûment interprétées

9.43 Nous n'avons rien trouvé qui démontre que le ministère évalue dûment les données en vue d'interpréter les conséquences des écarts entre les résultats prévus et les résultats réels, de faire des comparaisons entre les composantes et entre les régions, et de déceler les tendances du rendement au fil du temps. Il est essentiel de faire des comparaisons lorsqu'on se sert d'indicateurs de rendement. Pour que les niveaux de rendement soient significatifs et utiles, il faudrait les évaluer, tout en permettant des mesures correctives au besoin. Nous avons relevé une seule étude qui comportait une analyse des données générées par le système de suivi auprès des participants. Cette étude avait été publiée il y a plus de deux ans, soit en février 1990.

Il manque certains indicateurs de rendement sur l'efficacité

9.44 Nous avons constaté que les indicateurs du rendement financier et du rendement des processus, qui sont essentiels, étaient bien définis et utilisés. Toutefois, notre analyse des indicateurs de rendement proposés dans le cadre de la planification opérationnelle a révélé que ceux–ci ne sont pas complets et qu'ils ne mesurent pas toujours, entre autres choses, si l'on rejoint les populations cibles ni si l'on obtient les résultats escomptés. Nous avons aussi remarqué que les rapports sur la mesure du rendement ne contenaient pas d'information liée aux nouveaux indicateurs de rendement pour la sous–activité du Développement des collectivités. Ainsi, les indicateurs proposés pour ces composantes ne mesurent pas encore les éléments clés de l'efficacité en regard des objectifs des programmes.

Les rapports sur la mesure du rendement sont d'une utilité restreinte pour les Centres d'emploi du Canada

9.45 Comme les gestionnaires des Centres d'emploi du Canada (CEC) sont tenus d'élaborer des stratégies de planification locale, ils devraient avoir l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées. Les CEC n'obtiennent qu'une quantité limitée d'information du système de mesure du rendement. Ce système ne renseigne pas les gestionnaires sur la mesure dans laquelle les résultats sont atteints grâce à leurs interventions.

9.46 Nous reconnaissons qu'il existe au moins deux façons de surveiller le rendement. La première approche repose sur des indicateurs faisant partie d'un système de mesure du rendement. L'autre repose sur

l'information obtenue des mesures de contrôle des projets. Les deux approches sont valables et peuvent être complémentaires. Compte tenu des lacunes que nous avons décelées dans le contrôle des projets et de la structure décentralisée d'EIC, nous sommes d'avis qu'il serait avantageux pour les gestionnaires de tous les niveaux de mettre davantage l'accent sur les indicateurs de l'efficacité dans leurs systèmes de mesure du rendement.

9.47 Le ministère devrait s'assurer que :

- **les indicateurs sont complets et qu'ils mesurent les éléments clés de l'efficacité des objectifs de programme;**
- **l'on recueille de l'information sur tous les indicateurs retenus;**
- **les rapports de la mesure continue du rendement sont produits en temps opportun et qu'ils sont utiles à tous les niveaux décisionnels;**
- **les gestionnaires des Centres d'emploi du Canada (CEC) obtiennent de l'information sur la mesure dans laquelle on atteint les résultats grâce à leurs interventions.**

Commentaire du ministère : *Pendant la période de transition entre l'ancienne et la nouvelle structure de programmes, la considération première d'EIC devait demeurer la qualité du service offert à ses clients. Néanmoins, EIC convient que la priorité doit également être accordée à la mesure détaillée, complète et opportune du rendement. Nous avons démontré cette priorité en travaillant avec le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général pour élaborer des indicateurs axés sur les résultats et l'atteinte des objectifs plutôt que sur les processus.*

À l'heure actuelle, les systèmes de mesure du rendement de l'emploi ne rendent pas compte de tous les aspects possibles de rendement du programme, mais ils fournissent une vue d'ensemble détaillée et complète des mesures qui reflètent l'efficacité, l'efficience et la qualité des interventions d'EIC. Le travail d'élaboration de mesures additionnelles se poursuit. Les systèmes de soutien de l'information de gestion entrent peu à peu en opération.

De même, en 1993–1994, le système de rapports interne (EDRR) sera amélioré par l'inclusion de mesures clés additionnelles. Les résultats de l'activité du Développement des collectivités seront également disponibles d'ici la fin de 1992 par le biais des rapports des Comités d'aide au Développement des collectivités et des Centres d'aide aux entreprises de même que par le biais des résultats de l'enquête sur le participant pour l'Aide au travail indépendant (ATI) et les Projets généraux locaux.

Ces mesures, combinées aux améliorations récentes et aux améliorations prévues des systèmes d'information de gestion, permettront aux régions et aux CEC d'obtenir une rétroaction améliorée et plus opportune sur leur rendement grâce à l'accès direct. Elles faciliteront également les processus continus (le Comité exécutif et le Comité national des opérations et des programmes) dont les cadres supérieurs se servent pour analyser et traiter les questions primordiales relatives au rendement.

EIC s'assurera que tous les renseignements concernant la mesure du rendement sont disponibles en temps opportun. Même s'il y a eu des délais avant que soient consignées toutes les mesures du rendement dans les rapports internes réguliers, le travail se poursuit dans le contexte de l'élaboration d'enquêtes pour fournir aux gestionnaires des CEC des renseignements choisis sur les résultats. Chaque CEC recevra ces renseignements sur une base périodique afin qu'il puisse suivre les progrès accomplis. Les coûts à considérer pour fournir des résultats permanents

réguliers à tous les CEC (résultats des enquêtes) sont prohibitifs pour EIC.

Le contrôle des projets

9.48 Des propositions de financement sont présentées à EIC et, si elles sont approuvées, un accord est signé entre EIC et une tierce partie, par exemple, un employeur ou un promoteur. Exception faite des Initiatives Jeunesse, EIC a conclu près de 42 000 accords dans le cadre de l'activité de l'Emploi en 1991–1992. Il incombe aux Centres d'emploi du Canada (CEC) et à d'autres bureaux locaux de gérer les projets qui découlent de ces accords.

Pour 1991–1992, les composantes vérifiées représentent 25 500 accords et des dépenses budgétées de près de 719 millions de dollars.

9.49 Nous avons examiné plus de 220 accords relatifs aux composantes suivantes de l'activité de l'Emploi : Développement des collectivités, Projets locaux (Développement de l'emploi — Projets généraux et Projets de création d'emploi, article 25 de la *Loi sur l'assurance–chômage*), Formation en milieu de travail, Travail partagé (article 24 de la *Loi sur l'assurance–chômage*), Aide pour l'adaptation au marché du travail (Fonds de fiducie pour la formation) et Aide à l'innovation. Le nombre total d'accords pour ces composantes était de 25 500 en 1991–1992.

9.50 Le contrôle des projets fait partie intégrante de la gestion du programme. Les gestionnaires doivent s'assurer que les ressources sont utilisées de façon optimale, avec prudence et aux fins prévues. Pour ce faire, les mesures de contrôle sont normalement exercées tout au long du cycle de vie d'un projet, aux étapes suivantes :

- l'analyse de la proposition de projet;
- la surveillance du projet;
- la clôture du projet.

L'un des objectifs du contrôle est d'évaluer, de façon continue, les progrès réalisés par rapport aux résultats prévus et de prendre les mesures correctives appropriées au moment opportun.

9.51 Étant donné le nombre important d'accords conclus par EIC, on ne peut s'attendre à ce que les gestionnaires exercent un même degré de contrôle pour chaque accord et à chacune des étapes mentionnées précédemment. Le contrôle devrait être approprié aux circonstances et varier selon le niveau de risque, à savoir la complexité de l'accord et la capacité des promoteurs à en satisfaire les exigences. À cet égard, l'approbation initiale du projet est une étape cruciale pour les gestionnaires; elle leur permet de choisir les projets les plus méritoires et les plus susceptibles d'atteindre les résultats prévus. Une analyse judicieuse des propositions peut réduire la nécessité d'exercer une surveillance par la suite.

9.52 Dans les paragraphes suivants, nous décrivons les faiblesses observées à chacune des étapes d'un projet.

Afin de choisir les projets les plus méritoires, une analyse plus stratégique des priorités et des besoins du marché du travail local est requise

9.53 Tous les ans, les gestionnaires des CEC sont chargés de préparer un plan stratégique. Les CEC, de concert avec leurs partenaires de la collectivité, déterminent les besoins du marché du travail local et, lorsqu'ils jugent une intervention appropriée, ils prévoient le programme et/ou le service les plus efficaces. Notre vérification a révélé que les plans stratégiques des CEC ne contiennent pas de priorités ni d'objectifs assez précis. Par conséquent, les agents de projet ne peuvent pas se fier à ces plans pour fonder leurs décisions relatives au financement des projets méritoires. De plus, les CEC n'évaluent pas la mesure dans laquelle les activités de l'année ont permis d'atteindre les objectifs énoncés dans les plans stratégiques.

Pour trois des composantes vérifiées, les objectifs de projet n'étaient pas suffisamment précis

9.54 Selon les modalités opérationnelles d'EIC, chaque projet devrait être fondé sur un accord contenant des objectifs de rendement précis à la lumière desquels on peut fixer des jalons afin de mesurer les progrès et les succès. Essentiels au contrôle de la surveillance de l'accord, les objectifs doivent être énoncés dans la partie narrative de ce dernier.

9.55 Nous avons constaté que les objectifs n'étaient pas suffisamment précis pour les composantes suivantes : Projets locaux, Formation en milieu de travail et Aide à l'innovation. Dans une région, sur les 18 accords de Projets locaux (Développement de l'emploi — Projets généraux) examinés, seulement deux mentionnaient la possibilité pour les participants de trouver de l'emploi permanent sur le marché du travail local ou de poursuivre leur formation professionnelle. Dans deux régions, 22 accords de Formation en milieu de travail sur 45 (49 p. 100) ne précisaient pas la façon dont la formation devait appuyer les objectifs et les priorités du programme.

9.56 Les Projets de création d'emploi fournissent d'autres exemples d'accords où les objectifs sont vagues. L'article 25 de la *Loi sur l'assurance–chômage* prévoit que des prestations d'assurance–chômage peuvent servir à la création de nouveaux débouchés pour les travailleurs licenciés en période de ralentissement économique dans les cas où il n'existe aucune autre activité productive. En vertu de la *Loi sur l'assurance–chômage*, EIC autorise les prestataires d'assurance–chômage à participer à des projets destinés à conserver leurs compétences ou à en acquérir de nouvelles. Les gestionnaires locaux approuvent ces projets après avoir tenu compte de la recommandation d'un député. Nous avons noté qu'en général, les propositions de projet ne fixaient pas d'objectifs suffisamment précis pour ce qui est de la participation des prestataires d'assurance–chômage. Ainsi, sur les 25 dossiers de projets vérifiés, seulement deux propositions contenaient des informations assez précises sur les objectifs que les prestataires d'assurance–chômage devaient atteindre. Les 23 autres projets ne comportaient aucune description des compétences à maintenir ou à acquérir, ce qui fait qu'il était à peu près impossible de mesurer si les objectifs fixés pour les prestataires avaient été atteints.

9.57 Les accords de la composante Aide à l'innovation que nous avons examinés comportaient des objectifs vagues. On a conçu la composante comme un instrument de collecte et d'analyse d'information sur la faisabilité, l'acceptabilité, l'efficacité et l'efficience de différentes approches pour régler les problèmes liés au marché du travail. Elle s'avérera une réussite seulement si les projets sont axés sur les principaux problèmes du marché du travail. Le rapport d'évaluation de programme révélait que la plupart des projets n'avaient pas été conçus pour la mise à l'essai de méthodes novatrices et que ces méthodes n'étaient pas très bien documentées.

On n'applique pas uniformément les critères d'admissibilité au Fonds de fiducie pour la formation et au Travail partagé

9.58 Il faut s'assurer que les critères d'admissibilité sont appliqués de façon uniforme afin que les clients reçoivent un traitement équitable. Cela est particulièrement important dans une organisation décentralisée. Selon notre vérification du Fonds de fiducie pour la formation (FFF), soit qu'EIC ne demande pas aux organismes de lui fournir l'information nécessaire à une analyse complète et à une prise de décision éclairée soit, s'il le fait, qu'il n'en fasse pas usage. EIC ne possède donc pas l'information nécessaire pour s'assurer que les responsables du FFF

affectent les fonds reçus à la formation et aux bénéficiaires admissibles.

9.59 Bien que le principal critère d'admissibilité soit la viabilité, EIC n'évalue pas les possibilités que le Fonds de fiducie pour la formation (FFF) devienne autosuffisant. L'objectif d'un FFF est d'aider les travailleurs à s'adapter aux changements du marché du travail en contribuant à améliorer et à accroître la formation en milieu de travail. EIC contribue à un FFF pendant une période donnée, s'attendant à ce que par la suite le fonds continuera à fonctionner et à offrir l'aide nécessaire à la formation sans l'intervention du gouvernement fédéral. Étant donné que le ministère n'avait pas d'information globale sur la mesure dans laquelle l'objectif d'autosuffisance était atteint, nous avons demandé, pour 60 fonds de fiducie, de confirmer leur existence. Les réponses ont révélé que 25 FFF (soit 42 p. 100) avaient été dissous à la fin du financement d'EIC, ce qui fait que l'objectif d'autosuffisance n'a pas été atteint. En cinq ans, EIC a versé une contribution d'environ 5 millions de dollars à ces fonds dissous.

9.60 Dans le cas de la composante Travail partagé, nous avons remarqué que l'on n'appliquait pas les critères d'admissibilité de façon uniforme sous deux rapports : l'information exigée des employeurs pour l'application des critères d'admissibilité et l'analyse des propositions. Ce manque d'uniformité est attribuable aux différentes interprétations des modalités opérationnelles d'EIC. Ces modalités précisent que l'employeur doit prouver que la pénurie de travail est assez importante pour justifier le recours au Travail partagé. La durée de l'accord est fondée sur le temps dont l'entreprise a besoin pour prendre un nouvel essor. Certains des bureaux locaux visités demandaient beaucoup d'information aux employeurs et une preuve précise de la nécessité du recours au travail partagé. L'information obtenue était ensuite soigneusement analysée, et la durée de l'accord, fondée sur la baisse réelle des activités de l'employeur. D'autres bureaux locaux visités demandaient un minimum d'information à l'employeur et fondaient la durée de l'accord sur le plan de redressement qu'avait présenté l'employeur. Enfin, d'autres bureaux locaux demandaient un minimum d'information, effectuaient une analyse limitée et accordaient toutefois la durée maximale de l'accord.

On ne respecte pas l'exigence minimale de surveillance fixée par EIC

9.61 Au cours d'un projet, EIC exige que le déroulement des activités soit surveillé. Cette surveillance permet d'exercer un contrôle tant sur les finances que sur les activités. Elle peut prendre la forme de rapports d'activité présentés par le promoteur, de visites sur place, de suivis par téléphone ou de vérifications indépendantes. La direction de chaque Centre d'emploi du Canada (CEC) ou de chaque bureau local détermine le niveau de surveillance approprié en tenant compte des ressources dont elle dispose.

9.62 L'Administration centrale a établi une stratégie de surveillance des accords : même si elle représente une exigence minimale, elle n'est pas respectée. Il y a un manque d'engagement de la part des CEC à cet égard. On incite les gestionnaires à réaliser les programmes et à dépenser dans les limites des budgets autorisés. Ils répartissent donc leurs ressources en conséquence.

9.63 Les exemples suivants, tirés des dossiers de projets en travail partagé et en création d'emploi, illustrent les lacunes de la surveillance des activités prévues par les accords.

9.64 Les modalités opérationnelles stipulent que la surveillance des accords de Travail partagé devrait inclure des visites de contrôle avec échantillonnage des listes de paie de l'employeur. Les agents ont respecté

les modalités dans un seul des dix Centres visités. Toutefois, la plupart des Centres visités essayaient de composer avec la demande élevée : le nombre total d'accords est passé de 1 800 en 1989 à 10 900 en 1991.

9.65 Pour les accords des projets de Création d'emploi, les modalités opérationnelles exigent un minimum de trois visites par projet. Cette exigence ne tient pas compte de l'importance des fonds affectés au projet, d'une analyse du risque et des rapports d'activité présentés par le promoteur, le cas échéant. Nous avons également noté que la surveillance des accords manque d'uniformité. Certains projets font l'objet de deux ou trois visites de surveillance en plus de faire l'objet d'un rapport d'activité de la part du promoteur alors que, pour aucune raison valable, d'autres projets de même importance ne reçoivent aucune attention.

9.66 L'examen des rapports d'activité correspond au travail de contrôle minimal à effectuer, bien qu'il ne remplace pas les visites de contrôle sur place. Souvent, EIC ne demande pas de rapport d'activité. Même dans les cas où de tels rapports avaient été produits, il n'existait aucune preuve documentée démontrant qu'on avait procédé à une analyse efficace des activités en cours.

9.67 Le ministère a reconnu que la surveillance de l'aspect financier des accords comportait des lacunes. Le Bureau de la vérification interne d'EIC a effectué plusieurs vérifications sur une période de deux ans et formulé les observations suivantes au sujet de la surveillance financière des accords :

- la documentation des dossiers de projet est incomplète : les documents de contrôle essentiels, tels que l'évaluation des risques du projet, les plans et les rapports de surveillance, étaient incomplets ou inexistants;
- différents groupes assurent la surveillance des projets, mais ils ne présentent pas les renseignements d'une manière uniforme qui permettrait un échange efficace des résultats;
- la plupart des problèmes décelés au plan de la gestion des projets n'auraient pu l'être par un simple examen des dossiers; on ne peut donc pas remplacer les visites sur place par une consultation des dossiers si l'on veut assurer une saine gestion des projets;
- les visites de surveillance sont effectuées par l'agent qui recommande l'approbation du projet, qui approuve les paiements mensuels et qui donne au promoteur des conseils et des appuis relativement à la gestion du projet;
- le personnel affecté au contrôle financier manque de formation.

9.68 Afin de corriger les faiblesses qu'a décelées le Bureau de la vérification interne, EIC a créé un groupe de travail qui cherchera à améliorer les procédures de surveillance, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'augmenter les ressources. Un rapport d'étape préliminaire de ce groupe de travail devait paraître en septembre 1992.

Pour trois des composantes vérifiées, il n'existait aucun processus de clôture valable

9.69 Selon les modalités opérationnelles d'EIC, il est important, lorsqu'un accord se termine, d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs prévus ont été atteints et la mesure dans laquelle les résultats justifient les coûts. Cette évaluation est utile pour les raisons que voici : elle en dit long sur la capacité d'un promoteur à remplir les obligations de l'accord et à administrer efficacement un projet, ce qui permet à EIC de décider s'il voudra conclure un accord avec le promoteur dans l'avenir. Elle est aussi valable en raison des données qu'elle fournit sur l'efficacité de la composante en général. À notre avis, l'évaluation peut aussi servir de fondement au recense-

ment des leçons apprises qui permettront d'améliorer le choix des projets à venir.

9.70 Dans le cas des Projets locaux et de la Formation en milieu de travail, il n'existait aucun processus de clôture de projet valable qui puisse servir à des fins d'évaluation continue, et à réorienter le programme au besoin. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les objectifs de projet ne sont pas suffisamment précis. C'est pourquoi les agents de projet ne peuvent pas faire une bonne évaluation finale du projet. Actuellement, de telles évaluations sont tout simplement inexistantes, ou, lorsqu'elles sont effectuées, elles sont brèves et incomplètes. Puisqu'il n'y a pas d'évaluation complète qui permette de mesurer l'atteinte des objectifs, les gestionnaires ne peuvent pas connaître les résultats immédiats de leurs activités.

L'évaluation faite à la clôture des projets ne donne pas d'information qui permettrait aux gestionnaires des Centres d'emploi du Canada d'être toujours au courant des progrès réalisés par rapport aux résultats visés, et ainsi d'améliorer la sélection des projets à venir.

9.71 Comme la vaste majorité des promoteurs de projets reçoivent des fonds de programme année après année, il serait bon que les projets soient choisis selon leur mérite et les résultats antérieurs. Cette information ne se trouvait généralement pas dans les dossiers que nous avons vérifiés. Par conséquent, il est impossible de partager l'information sur les résultats et d'en dégager des leçons qui pourraient améliorer la sélection des projets à venir.

9.72 Par exemple, l'Aide à l'innovation ne s'avérera une réussite que dans la mesure où les résultats sont fiables et communiqués à d'autres intervenants. Le rapport de l'Évaluation de programme a révélé que les résultats n'étaient généralement pas évalués par les promoteurs. Même lorsqu'ils l'étaient, les évaluations n'abordaient pas la question de l'efficacité. Les quelques renseignements obtenus sur les résultats n'avaient jamais été publiés, d'où leur utilité restreinte.

9.73 En raison du grand nombre d'accords conclus par EIC, on ne peut pas s'attendre à ce que les gestionnaires effectuent une évaluation à la clôture de chaque projet. Le choix des projets à évaluer devrait reposer sur une stratégie qui comporterait une analyse du risque. Il devrait également être approprié aux circonstances.

9.74 Des contrôles excessifs peuvent nuire à la productivité. Nous croyons toutefois que le contrôle des projets est à la fois essentiel et d'un bon rapport coût–efficacité. La rétroaction qu'il permet de recueillir sur les résultats obtenus contribue énormément à la saine gestion des fonds de programme.

9.75 Pour améliorer le contrôle des projets, Emploi et Immigration Canada devrait :

- **veiller à ce que les objectifs des projets soient énoncés clairement;**
- **choisir les projets à la lumière d'une analyse plus stratégique des priorités et besoins du marché du travail local;**
- **exercer une surveillance plus efficiente et plus efficace;**
- **élaborer une stratégie de sélection des projets pour déterminer lesquels il faut évaluer à l'échéance d'un accord;**
- **se servir de l'information complète, tirée de l'analyse faite à la clôture des projets, comme fondement pour recenser les leçons apprises susceptibles d'améliorer la sélection des futurs projets.**

Commentaire du ministère : *On doit faire attention en tirant des conclusions de l'échantillon vérifié. La nature des composantes du programme qui ont fait l'objet d'une vérification est variée et complexe et ne représente pas l'éventail complet des responsabilités d'EIC. Nous devons reconnaître que le niveau local n'a pas une autorité totale ni une capacité illimitée. Le pouvoir d'approbation*

est lié à la valeur et à la nature des contrats. Dans certaines circonstances, les projets sont approuvés aux niveaux régional et national ainsi que par le ministre. Cette réalité peut avoir une incidence sur le choix des projets approuvés.

Nous révisons nos guides de référence et la documentation du programme pour nous assurer que les objectifs des projets sont clairement énoncés dans l'accord.

Le ministère a établi un Processus de planification et d'imputabilité au niveau local au cours des 18 derniers mois. La mise en oeuvre de ce processus est présentement en cours. Les lignes directrices seront révisées pour assurer que les liens nécessaires sont établis avec le processus de sélection.

Les attentes d'EIC en ce qui a trait au contrôle du projet sont exigeantes. Même si les gestionnaires de tous les niveaux demeurent liés à ces principes, il a été difficile de trouver les ressources requises pour les mettre totalement en oeuvre, vu les autres exigences liées à la prestation de service. Néanmoins, EIC reconnaît que les efforts de contrôle doivent être améliorés. Plusieurs initiatives du groupe de travail sur le contrôle sont presque complétées. Ces initiatives comprennent : mettre à jour nos guides, nos outils de travail ainsi qu'élaborer un programme de formation. La portée du contrôle a aussi été élargie afin de mieux couvrir la mise sous contrat et l'achèvement d'un projet.

Nous avons ébauché une stratégie de sélection qui est en voie d'achèvement. Ce processus de sélection se fonde sur les objectifs, les critères, les besoins locaux et les priorités du programme. La collecte des renseignements relatifs à cet exercice sera intégrée au processus de planification.

Partenariats

9.76 Pour atteindre ses objectifs de programme, Emploi et Immigration Canada compte sur de nombreux partenaires des secteurs public et privé : autres ministères fédéraux ou provinciaux, gens d'affaires et associations. Ces partenariats se créent au moyen d'ententes contractuelles, d'ententes de coopération ou d'activités conjointes pour l'élaboration de politiques, le soutien et l'exécution de programmes, et la prestation de services. EIC compte sur un réseau de Centres d'emploi du Canada et de points de service connexes pour déceler et régler les problèmes locaux d'emploi et d'assurance et pour obtenir la rétroaction dont il se sert pour améliorer l'efficacité du marché du travail canadien.

9.77 EIC offre des services dans dix régions et 487 Centres d'emploi du Canada qui peuvent, à leur tour, s'associer avec des partenaires pour remplir leur mandat. La sous-activité Développement des collectivités compte beaucoup sur de tels partenariats, car elle fait appel à près de 220 Comités d'aide au développement des collectivités et 200 Centres d'aide aux entreprises.

9.78 Notre vérification a porté surtout sur la façon dont le ministère gère ses activités lorsque le succès d'un programme dépend de ce que font ses partenaires. Nous avons étudié les activités entreprises dans le cadre de certains des partenariats auxquels EIC fait appel pour l'Aide au développement des collectivités. Pour ce qui est de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO), nous avons examiné la mise en oeuvre des partenariats proposés.

L'Aide au développement des collectivités

9.79 Les mandats, les rôles et les responsabilités des organismes qui sont partie à un partenariat doivent être définis de façon claire et précise de manière à éviter les doubles emplois

La sous-activité Développement des collectivités compte sur des initiatives d'origine communautaire pour améliorer la situation du marché du travail.

avec les autres programmes. Bien qu'il puisse y avoir plusieurs raisons pour lesquelles EIC collabore avec un partenaire donné, il doit y avoir accord sur les objectifs à atteindre pour que la démarche soit fructueuse.

9.80 La sous–activité Développement des collectivités d'EIC compte sur des initiatives d'origine communautaire pour améliorer la situation du marché du travail. Elle appuie le développement de l'emploi local et aide les collectivités qui sont aux prises avec de graves problèmes au niveau du marché du travail à organiser efficacement leurs ressources en vue :

- d'évaluer les difficultés et les débouchés locaux;
- d'établir des objectifs réalistes;
- d'élaborer des plans appropriés;
- de mettre en oeuvre des stratégies qui sont essentielles au succès des plans et qui annoncent d'importantes répercussions sur le marché du travail.

9.81 À cette fin, la composante Aide au développement des collectivités fournit un soutien financier dont l'objet est d'aider les collectivités à mettre en place une infrastructure humaine, institutionnelle et matérielle et à mettre en oeuvre des stratégies d'entrepreneurship, de stimulation de l'emploi et d'adaptation.

9.82 Une collectivité désigne une aire géographique composée d'une unité gouvernementale locale ou d'un groupe d'unités qui présentent des caractéristiques ou des problèmes communs au plan de l'économie et de l'emploi. Pour avoir droit au soutien d'EIC, les collectivités doivent être aux prises avec de graves problèmes d'emploi, ne pas être dotées de mécanismes adéquats pour faire face elles–mêmes à ces problèmes et se trouver normalement à l'extérieur des zones urbaines et loin des marchés du travail plus actifs.

Les relations entre les Centres d'emploi du Canada et les Comités d'aide au développement des collectivités ne sont pas pleinement établies

9.83 Comme l'indiquent les modalités opérationnelles d'EIC, on fait appel aux Comités d'aide au développement des collectivités (CADC) pour :

- élaborer un plan ou une stratégie de développement économique et d'adaptation;
- obtenir et garder la collaboration et la participation des intervenants et

Les partenariats locaux

des experts pour la mise en oeuvre du plan;

- vérifier la pertinence de la stratégie par rapport aux besoins locaux.

Les CADC jouent aussi un rôle de coordination en ce qui concerne la mise en oeuvre d'autres programmes fédéraux ou provinciaux existants susceptibles de compléter ou d'appuyer les initiatives prises par les collectivités et le secteur privé. Nous notons cependant que les comités ne sont pas responsables de la mise en oeuvre de ces programmes.

9.84 Les Comités d'aide au développement des collectivités et les Centres d'emploi du Canada se partagent un territoire de compétence commune dont les frontières peuvent varier. EIC demande aux deux organisations de préparer des stratégies qui tiennent compte des besoins locaux. Dans ses directives de 1989 sur la planification dans les Centres d'emploi du Canada, la direction d'EIC précise que, par le biais du processus de planification, les gestionnaires des CEC sont chargés :

- d'établir la liaison avec les organismes provinciaux, territoriaux et locaux existants afin d'assurer la coordination des services offerts dans la mesure du possible;

- de relever les questions importantes relatives au marché du travail qui pourraient et qui devraient être réglées par EIC;

- d'établir l'ordre de priorité des questions relatives au marché du travail;

- de développer une stratégie pour déterminer le type et l'ampleur des réponses aux questions relevées touchant le marché du travail;

- de coordonner les programmes et les services existants en vue de fournir la meilleure réponse possible aux questions relevées touchant le marché du travail.

La directive indique aussi que dans les limites des pouvoirs délégués, un processus de planification locale solide et efficace représente le facteur le plus important pour assurer l'excellence du rendement d'EIC.

9.85 Dans cinq des neuf collectivités visitées, nous avons constaté qu'il n'y avait aucune liaison entre les Comités d'aide au développement des collectivités et les Centres d'emploi du Canada concernés. Les conseillers du programme de Développement des collectivités qui sont chargés d'aider les collectivités relèvent généralement du niveau régional. Les relations entre les CADC et EIC sont donc établies avec les conseillers du programme plutôt qu'avec les représentants des Centres d'emploi du Canada. Par conséquent, les plans stratégiques qui visent des territoires partagés ne sont pas coordonnés et l'harmonisation n'est pas assurée.

9.86 La création et la composition d'un Comité d'aide au développement des collectivités (CADC) dépendent de l'approbation du ministre. Les options du Développement des collectivités peuvent être mises en oeuvre seulement si le CADC les recommande en tant que partie intégrante de sa stratégie locale et seulement si elles sont approuvées par le ministre. EIC signe des accords directement avec les promoteurs d'initiatives prévues dans le plan du Comité d'aide au développement des collectivités.

Peu de plans stratégiques que nous avons examinés étaient de nature vraiment stratégique

9.87 La plupart des plans stratégiques quinquennaux des CADC que nous avons examinés insistent surtout sur les options de programme plutôt que sur des stratégies de rechange, telles que la participation d'autres programmes publics et du secteur privé. Une seule collectivité avait classé ses problèmes par ordre de priorité, établi un plan avec des objectifs mesurables et prévu divers moyens pour les

Peu de plans stratégiques quinquennaux des Comités d'aide au développement des collectivités que nous avons examinés envisagent des stratégies de rechange. Les données nécessaires à la mesure de l'incidence des projets mis en oeuvre ne sont ni définies ni recueillies.

atteindre dans les délais de planification.

9.88 Le Fonds pour les initiatives communautaires (FIC) est une option qui est censée servir à financer de nouvelles initiatives particulièrement valables, dans les cas où le Comité d'aide au développement des collectivités (CADC) considère que de telles initiatives sont essentielles à la mise en oeuvre de la stratégie choisie pour stimuler la croissance de l'emploi à long terme et la reprise de l'activité économique.

9.89 Une analyse des projets du Fonds pour les initiatives communautaires (FIC) approuvés depuis 1987 révèle que plus de 130 d'entre eux visaient le développement d'installations de sport ou de tourisme et que 70 visaient le développement du secteur manufacturier, tel que le montre la pièce 9.4. Vingt-trois des 24 projets où les fonds ont été affectés au paiement d'infrastructures se trouvaient dans ces deux secteurs. La pièce fait aussi état de la répartition des projets du FIC par type et par secteur d'activité ainsi que par nombre de projets et par montants approuvés.

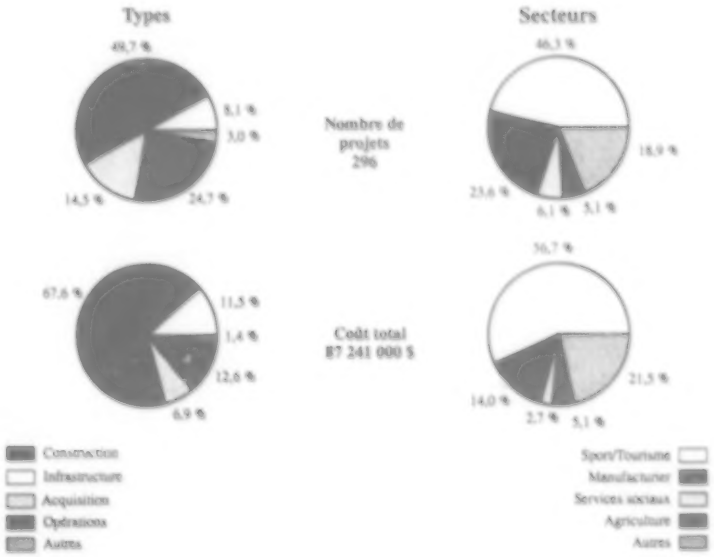
9.90 Nous avons examiné 22 projets qui étaient censés créer quelque 2 000 emplois à long terme. Certains projets ont ouvert la voie à d'autres qui devaient ultérieurement créer des emplois — par exemple, la construction d'une route ou l'installation d'une infrastructure municipale qui faciliterait la promotion de projets futurs.

9.91 Dans une collectivité qui avait proposé trois initiatives à EIC, nous avons constaté que toutes les trois lui avaient été présentées avant que le plan stratégique quinquennal n'ait été terminé et qu'il ne lui ait été soumis pour approbation. Deux de ces initiatives ont été approuvées avant le plan stratégique. Cette façon de procéder n'est pas conforme aux critères d'admissibilité des propositions du FIC selon lesquels les initiatives doivent être vitales pour la mise en oeuvre de la stratégie choisie. Ces initiatives nécessitaient des investissements de plus de 5,6 millions de dollars, et EIC y a affecté 1,6 million de dollars.

9.92 Dans une autre collectivité, EIC a dépensé plus de 6 millions de dollars pour la construction de deux centres sportifs dans deux localités situées à une vingtaine de kilomètres l'une de l'autre. Dans chaque cas, il y a eu peu d'investissements en provenance du secteur privé. Les autres sources de financement sont le gouvernement provincial et les municipalités. Le coût total du projet est de 20,8 millions de dollars. Les deux municipalités concernées se sont engagées à absorber les déficits prévus une fois les centres en exploitation. Aucun des projets n'était terminé au moment de notre vérification. Même si les projets ont créé des emplois et que le plan stratégique quinquennal de cette collectivité accordait la priorité au tourisme, le plan ne fixait pas d'objectifs mesurables en matière de croissance de l'em-

Pièce 9.4

Le Fonds pour les initiatives communautaires
Projets approuvés : 1987–1992



ploi à long terme pour évaluer les progrès et les résultats de ces interventions.

9.93 Pour la plupart des projets FIC examinés, on n'avait ni défini ni recueilli les données nécessaires à la mesure de l'incidence des projets sur le niveau d'emploi à long terme. On ne pouvait donc établir quelle était cette incidence dans la collectivité. EIC n'est pas en mesure d'évaluer les propositions de projets, ni les résultats de ces activités.

9.94 Les résultats escomptés des interventions des Centres d'aide aux entreprises, autre option de l'Aide au développement des collectivités, sont exprimés en emplois créés et maintenus. Nous avons visité dix Centres et constaté que, dans six d'entre eux, les systèmes utilisés pour mesurer les résultats n'étaient pas fiables. Les résultats ne permettent pas aux CADC d'évaluer la pertinence de leurs plans stratégiques puisqu'aucun objectif mesurable n'a été fixé. Malgré tout, les comités utilisent les résultats pour évaluer l'option et pour en recommander le maintien. Ils en font également mention dans leurs rapports annuels à EIC.

Emploi et Immigration n'a pas fourni suffisamment d'information sur le programme aux Comités d'aide au développement des collectivités

9.95 Les lignes directrices auxquelles se réfèrent les membres des comités sont celles qui sont destinées aux employés d'EIC. De plus, les membres doivent connaître les autres programmes fédéraux et provinciaux auxquels ils peuvent faire appel. Un grand nombre de programmes provinciaux servent au financement du développement économique. Les comités font cependant rarement usage de ces autres sources de financement.

9.96 Une évaluation de la Stratégie d'emploi communautaire réalisée en 1981 a fait ressortir plusieurs leçons importantes pour la conception des programmes d'emploi et pour la participation d'éléments locaux au processus. La stratégie représentait une tentative grâce à laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux voulaient faire participer les collectivités à l'amélioration de la conception et du ciblage des services destinés aux chômeurs chroniques. Le rapport d'évaluation soulignait notamment :

- que la délimitation des rôles et des responsabilités n'était pas claire;
- que les structures organisationnelles à l'appui des objectifs du programme auraient dû être jumelées aux exigences opérationnelles quant à leur capacité de coordonner les services et d'appuyer les processus de planification d'origine locale;
- que l'analyse du degré de préparation de la collectivité était insuffisante sur le plan des compétences organisationnelles, de la connaissance des programmes gouvernementaux ainsi que du type de soutien et de la période d'élaboration nécessaires;
- que les périodes visées par la planification étaient trop courtes et que les collectivités auraient profité d'une formation aux méthodes de planification et d'une aide technique.

EIC a récemment mené deux études qui se penchaient sur certains de ces problèmes. On n'a pas encore mis en oeuvre les recommandations de ces études qui pourraient avoir une incidence au niveau local.

9.97 Comme nous l'avons souligné, l'harmonisation et la complémentarité des activités des Centres d'emploi du Canada et des Comités d'aide au développement des collectivités ne sont pas assurées. Peu de plans stratégiques quinquennaux offrent un fondement à l'évaluation qu'EIC doit faire des initiatives à financer. Des mécanismes appropriés dont EIC et les

CADC pourraient se servir pour mesurer les résultats ne sont pas mis en place.

9.98 Emploi et Immigration Canada devrait s'assurer :

- **que l'on établisse des relations entre les Centres d'emploi du Canada et les Comités d'aide au développement des collectivités;**
- **que les stratégies futures servent de fondement à l'évaluation des initiatives qu'il doit financer;**
- **que l'on mette en place des mécanismes appropriés pour mesurer les résultats des interventions que proposent les Comités d'aide au développement des collectivités.**

Commentaire du ministère : *La nécessité pour les Centres d'emploi du Canada (CEC) et les Comités d'aide au Développement des collectivités (CADC) d'une participation active réciproque dans leurs opérations respectives, particulièrement dans leurs exercices annuels de planification stratégique, est clairement énoncée dans divers documents de politique. Certaines initiatives sont en cours pour renforcer ces liens. Par exemple, lors d'une récente conférence des Centres d'aide aux entreprises (CEA) et des CADC (septembre 1992), qui a eu lieu à Sorel pour tous les CAE et les CADC du Québec, les gestionnaires de CEC étaient présents à la seule fin d'améliorer la relation. On s'attend également que le projet des Objectifs et mesures contribuera à harmoniser davantage les objectifs des CADC et les stratégies des CEC par le biais d'une meilleure intégration des stratégies des CADC au Processus de planification et d'imputabilité au niveau local.*

Les lignes directrices actuelles mettent l'accent sur la nécessité que les initiatives correspondent aux objectifs établis dans le plan stratégique de la collectivité. Dans l'un des exemples mentionnés, le présent rapport note que, dans le plan stratégique de la collectivité, on avait jugé prioritaire le développement des secteurs du tourisme et du sport et que l'on était allé de l'avant en construisant deux centres sportifs. En analysant ces deux projets, EIC a tenu compte du fait que durant la construction des centres, un grand nombre d'emplois seraient créés et qu'il en résulterait 63 emplois permanents dans une collectivité où il y a eu de nombreuses mises à pied de durée indéfinie dans le secteur de la foresterie. De même, la nécessité d'encourager la croissance du tourisme constituait un facteur important du plan stratégique.

Présentement, il y a plusieurs projets en cours qui doivent aborder de manière spécifique les préoccupations soulevées, y compris :

- *Un projet de formation à l'intention de la collectivité dans le cadre duquel on est à concevoir un programme de formation. Ce programme destiné à tous les membres des commissions et à tous les employés des CADC et des CAE améliorera leur capacité de concevoir et de mettre en oeuvre un plan de développement stratégique.*
- *Le programme de formation, qui est présentement mis en oeuvre pour les volontaires et le personnel des Comités d'aide au Développement des collectivités et qui améliorera leur connaissance d'autres programmes fédéraux et provinciaux disponibles, clarifiera également les attentes d'EIC face aux obligations des CADC.*
- *Le projet Objectifs et mesures II, qui conçoit les outils et les méthodes de travail nécessaires aux CADC pour négocier avec le personnel d'EIC un ensemble de mesures du rendement observables, conformes aux objectifs stratégiques des CADC, permettrait de mesurer le succès des CADC quant à l'atteinte de ces objectifs.*
- *Un projet pour améliorer la régularité et la précision des rapports sur*

les activités des CADC et leur incidence.

- *Le projet Objectifs et mesures, qui influera sur tous les aspects de la transmission des rapports et de l'évaluation du rendement par les CADC et qui, par conséquent, entraînera la mise en place de mécanismes plus appropriés pour mesurer les résultats des interventions et du plan stratégique des CADC.*

Partenariats à venir

9.99 La Commission canadienne de mise en valeur de la main–d'oeuvre (CCMMO) a été créée en janvier 1991. Son rôle principal est de fournir aux partenaires du marché du travail des conseils et des recommandations concernant la formation et la mise en valeur des ressources humaines. Elle a la responsabilité de favoriser la création de liens plus étroits entre les enseignants, les responsables de la formation et les intervenants du marché du travail et d'encourager l'exécution de nouveaux projets de formation dans l'industrie et la collectivité.

9.100 Depuis sa création, la Commission a présenté au ministre d'EIC ses recommandations quant à l'utilisation productive des fonds de l'assurance–chômage. Elle a également recommandé d'augmenter les services de counselling et d'accroître le personnel administratif et les ressources d'EIC. Les mécanismes de reddition des comptes entre la CCMMO et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux restent à définir.

9.101 La création des commissions provinciales–territoriales et locales est prévue pour 1992–1993. Les commissions locales fourniront des conseils et des orientations stratégiques pour la mise en application des programmes de formation dans leurs régions tout en respectant les grandes lignes directrices établies par la CCMMO et les commissions provinciales–territoriales et en tenant compte des influences économiques et structurales qui ont une incidence sur le marché du travail local. La création des commissions locales dépendra manifestement de l'établissement des commissions provinciales–territoriales.

9.102 On prévoit qu'entre 60 et 70 commissions locales seront mises sur pied au cours des prochaines années. Même si ces commissions ne sont pas encore établies, les fonds disponibles en vertu de la *Loi sur l'assurance–chômage* ont presque triplé depuis 1990–1991, passant de 560 millions de dollars à 1,4 milliard de dollars. Toutefois, la direction d'EIC déclare qu'elle dispose de plusieurs moyens pour assurer l'utilisation productive des fonds d'assurance–chômage. Au nombre de ces moyens figurent notamment les lignes directrices en matière de planification d'EIC, les plans stratégiques des Centres d'emploi du Canada et des Comités d'aide au développement des collectivités, les accords fédéraux–provinciaux–territoriaux et les études sectorielles.

9.103 Nous avons remarqué que certains de ces moyens ne permettent pas à EIC de faire en sorte que les fonds supplémentaires pour la formation soient dépensés de façon efficiente et efficace. Comme nous l'avons déjà mentionné pour les composantes vérifiées, la planification stratégique des Centres d'emploi du Canada n'établit pas de priorités ni d'objectifs suffisamment précis et mesurables. De plus, les CEC n'évaluent pas dans quelle mesure ils ont respecté leurs priorités et atteint leurs objectifs. Nous avons remarqué des problèmes semblables pour ce qui est de la planification stratégique des CADC. En outre, la qualité et l'efficacité de la formation offerte aux termes des accords fédéraux–provinciaux–territoriaux ont rarement fait l'objet d'une évaluation conjointe du fédéral, des provinces et des territoires.

9.104 Comment EIC peut–il s'assurer que la formation qu'il finance répond aux besoins du marché du

travail? Qui sera comptable de la mesure des résultats obtenus? D'importants fonds supplémentaires en provenance du Compte d'assurance–chômage sont disponibles depuis janvier 1991, et pourtant ces questions demeurent sans réponse.

Conclusion

9.105 Emploi et Immigration Canada est comptable des résultats qu'il obtient tant au niveau de l'organisation qu'au niveau des composantes de programme. Cette responsabilité vaut et pour les projets financés localement et pour les projets d'envergure nationale. Elle vaut aussi pour ses partenariats avec des collectivités, des associations, des sociétés ou des clients individuels ainsi que pour ses partenariats avec les provinces et les territoires. Dans l'ensemble, EIC ne connaît pas, sur une base continue, le rapport coût–efficacité de ses interventions. Dans le présent chapitre, nous avons décrit les lacunes au niveau du contrôle des projets et nous avons souligné que l'information sur le rendement n'était ni complète ni produite en temps opportun.

9.106 Nous avons aussi signalé de graves lacunes dans la façon dont le ministère surveille les résultats obtenus au plan des objectifs globaux, des composantes de programme, des projets distincts et des accords de partenariat. Certaines de ces lacunes peuvent être corrigées directement par EIC, mais elles ne peuvent pas toutes l'être, particulièrement celles qui ont trait à des activités entreprises conjointement. Dans les cas où EIC collabore avec d'autres ministères ou avec le secteur privé pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, ses contrôles doivent tenir compte d'une telle multiplicité d'intérêts. Néanmoins, la complexité dont une telle situation empreint les relations redditionnelles ne les soustrait pas à l'examen du Parlement.

9.107 Le Parlement a besoin d'information fiable au sujet des activités d'EIC et de leurs répercussions sur le marché du travail. Il a été informé de la mission d'EIC, des objectifs de son activité et des principaux secteurs d'intervention. Il n'a toutefois pas reçu de renseignements d'évaluation indiquant que les efforts d'EIC lui permettaient d'atteindre ses objectifs globaux de manière efficace. Dans quelle mesure les dépenses d'EIC contribuent–elles à accroître l'efficacité et l'efficience du fonctionnement du marché du travail? Cette importante question demeure sans réponse.

9.108 Le Bureau a dit, à plusieurs reprises, craindre que le Parlement ne reçoive pas d'information adéquate des ministères sur leur gestion des fonds publics affectés à la poursuite d'objectifs nationaux. Nous avons souligné la nécessité d'énoncer des attentes mesurables permettant de surveiller l'utilisation des fonds publics transférés à d'autres instances. Nous sommes toujours d'avis qu'il faut définir les objectifs nationaux à atteindre et établir des mécanismes permettant de faire le lien entre les dépenses fédérales et les objectifs nationaux.

9.109 Peu importe le niveau de gouvernement qui en fait exécute les programmes liés au marché du travail, le Parlement (comme il est expliqué dans le chapitre 6) a besoin d'information sur l'intendance, c'est–à–dire d'information sur la mission; d'information sur les principaux secteurs d'activité, les structures, les instruments et les objectifs conçus, afin de permettre aux ministères de remplir leur mission. Il a également besoin d'information sur le rendement qui indique la mesure dans laquelle on a utilisé les fonds publics avec succès.

Chapitre 10

Les prêts consentis aux États souverains

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	10.1
Contexte	10.6
Des États souverains doivent plus de 16 milliards de dollars au Canada (10.7)	
Objectifs et étendue de la vérification	10.13
Observations	
Reconnaître les risques	10.16
Le rééchelonnement de la dette des pays qui connaissent des problèmes de remboursement — le Club de Paris (10.19)	
Provision pour allégement de dette possible (10.22)	
Le rééchelonnement des sommes dues au Canada par la Pologne et l'Égypte (10.24)	
L'allégement de dette accordé à la Pologne et à l'Égypte pourrait coûter plus de 3 milliards de dollars aux Canadiens au cours des vingt prochaines années (10.26)	
D'autres allégements de dette pourraient être nécessaires (10.27)	
La provision pour allégement de dette sera–t–elle suffisante? (10.30)	
La politique actuelle de comptabilisation des risques est–elle toujours adéquate? (10.33)	
Information destinée au Parlement	10.37
La nécessité d'améliorer l'information sur les risques liés à l'engagement global du Canada au titre des prêts aux États souverains (10.38)	
Présentation inadéquate des réductions pour allégement de dette (10.40)	
Conclusion	10.42
Pièces	
10.1 Engagement consolidé au titre des prêts aux États souverains consentis par le gouvernement du Canada	
10.2 Engagement global au titre des prêts aux États souverains, par pays	
10.3 Illustration de la complexité d'accorder des crédits	

Les prêts consentis aux États souverains

Vérificatrice générale adjointe : Bonnie Miller
Vérificateur responsable : Barry Elkin

Points saillants

10.1 Le Canada octroie des crédits à des États souverains pour un grand nombre de raisons : favoriser le développement, soutenir des objectifs de la politique étrangère et faciliter le commerce extérieur. Des États souverains doivent au Canada plus de 16 milliards de dollars, dont 12 milliards sont dus à deux sociétés d'État, à savoir la Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé.

10.2 La décision de consentir des crédits à un pays est complexe et suppose la prise en considération d'un certain nombre de facteurs, notamment de facteurs liés à la politique étrangère et intérieure, comme la stimulation de l'agriculture canadienne. L'octroi de crédits à un État souverain suppose aussi que l'on accepte des risques, qu'il s'agisse de retards ou du non–remboursement de l'intérêt ou du principal du prêt.

10.3 Le gouvernement estime que les sommes prêtées aux États souverains sont ultimement recouvrables, à moins que la dette ne soit officiellement répudiée. En 1990, le gouvernement a établi, dans ses états financiers, une provision pour les coûts liés aux allégements de dette en prévision des mesures d'allégement acceptées par la communauté créancière internationale. Plus tard, en 1991, le gouvernement a volontairement accordé un allégement de dette à la Pologne et à l'Égypte. Ces dispositions coûteront plus de 3 milliards de dollars au Canada au cours des 18 à 25 prochaines années et épuiseront une part considérable de sa provision.

10.4 En raison de l'incertitude de la conjoncture économique mondiale, de la possibilité que d'autres allégements de dette soient nécessaires et du fait que beaucoup d'organisations, y compris la Banque mondiale, reconnaissent, quantifient et comptabilisent désormais les pertes liées aux prêts aux États souverains, le gouvernement doit déterminer si sa politique actuelle est adéquate et réaliste. Il doit aussi procéder à une évaluation annuelle de la valeur de ces prêts.

10.5 Le Parlement a besoin d'une meilleure information sur l'engagement global du Canada au titre des prêts aux États souverains et sur les coûts qui en découlent. Par exemple, pour ce qui est de l'allégement de dette consenti à la Pologne et à l'Égypte en 1991, on a seulement indiqué au Parlement que les coûts des mesures prises s'établiraient à 542 millions de dollars pour les deux premières années.

Contexte

10.6 Le Canada accorde des crédits à des États souverains pour un grand nombre de raisons : favoriser le développement, soutenir les objectifs de la politique étrangère et faciliter le commerce extérieur.

Des États souverains doivent plus de 16 milliards de dollars au Canada

10.7 Actuellement, des États souverains doivent au Canada plus de 16 milliards de dollars en prêts (voir la pièce 10.1). La plupart de ces crédits, plus de 12 milliards de dollars, ont été accordés par deux sociétés d'État, à savoir la Société pour l'expansion des exportations (la Société ou la SEE) et la Commission canadienne du blé (la Commission ou la CCB), pour soutenir les ventes à l'exportation.

10.8 Et la Société et la Commission financent leurs ventes à l'exportation à des États souverains en empruntant au pays et à l'étranger, en ayant recours au gouvernement du Canada comme garant. Comme celui-ci garantit ces emprunts, il se trouve en fait à assumer les risques, et les coûts connexes, advenant qu'un État souverain ne soit pas en mesure de rembourser ou ne respecte pas son calendrier de remboursement. Ainsi, les coûts liés à ces emprunts sont reflétés dans les états financiers du gouvernement.

10.9 Plus de 1,5 milliard de dollars ont aussi été prêtés à des États souverains au moyen du Compte du Canada pour leur permettre d'acheter à crédit des produits exportés. Le Compte du Canada est géré par la Société pour l'expansion des exportations et sert à consentir des prêts pour des opérations que l'on juge servir l'intérêt national, mais à l'égard desquelles la Société est incapable d'octroyer des crédits parce que le plafond des engagements a été atteint pour un seul pays ou parce qu'un marché est considéré comme étant trop risqué. Les prêts de ce genre sont fréquemment assortis de conditions de faveur; ils sont généralement sans intérêt, avec une période de remboursement de 40 ans, après un délai de grâce de dix ans. Le Compte du Canada est financé à même le Trésor, et les prêts assortis de conditions de faveur sont tous passés en charge, à titre de poste budgétaire, au cours de l'exercice où ils ont été accordés.

La décision de consentir des crédits à un pays est complexe.

10.10 La pièce 10.2 fournit de l'information sur l'engagement global du Canada au titre des prêts aux États souverains, par pays.

10.11 Chacune des trois entités qui consentent des crédits à l'exportation est dotée d'un mécanisme distinct pour fixer les plafonds de crédit. La Société pour l'expansion des exportations les établit pour son propre compte. Quant à la Commission canadienne du blé et au Compte du Canada, les plafonds de crédit sont établis par le gouvernement en consultation avec le ministère des Finances et d'autres. À l'occasion, le gouvernement a relevé les plafonds de crédit de certains débiteurs, pas en raison d'un redressement de la solvabilité du pays débiteur, mais pour tenir compte des arriérés d'intérêt accumulés. Le ministère des Finances surveille et évalue continuellement les activités de ces trois entités distinctes.

Pièce 10.1

Engagement consolidé au titre des prêts aux États souverains consentis par le gouvernement du Canada[1] au 31 mars 1992 (en millions de dollars) (non vérifié)

Gouvernement du Canada :	
Ministère des Finances	600
Agence canadienne de développement international	2 350
Affaires extérieures – Compte du Canada	1 570
Sociétés d'État mandataires :[2]	
Société pour l'expansion des exportations (SEE)	6 320[3]
Commission canadienne du blé (CCB)	5 860
Engagement consolidé total	16 700

[1] Ce qui comprend l'intérêt couru (inscrit et non inscrit) sur les prêts
[2] Les états de la SEE et de la CCB ne sont pas consolidés dans les Comptes publics
[3] Ce qui exclut les provisions pour prêts irrécouvrables

Source : Ministère des Finances

Le gouvernement considère que les sommes prêtées à un État souverain sont ultimement recouvrables, à moins que celui–ci ne répudie officiellement sa dette.

10.12 La décision de consentir des crédits à un pays est complexe et suppose la prise en considération d'un certain nombre de facteurs, notamment de facteurs liés à la politique étrangère et intérieure, comme la stimulation de l'agriculture canadienne. L'octroi de crédits à l'ancienne Union soviétique et la décision ultérieure de suspendre temporairement les expéditions de céréales vers la Russie illustrent l'éventail des questions qui se posent et la complexité de telles décisions (voir la pièce 10.3).

Objectifs et étendue de la vérification

10.13 Notre vérification avait comme objectif d'évaluer la façon dont le gouvernement reconnaît et comptabilise les risques liés aux prêts directs consentis aux États souverains et à ceux garantis par le gouvernement. Nous avons aussi évalué la pertinence de l'information présentée au Parlement en ce qui concerne le crédit accordé aux États souverains et les divers risques connexes.

Pièce 10.2

Engagement global au titre des prêts aux États souverains[1], par pays, au 31 mars 1992 (Situation consolidée de la SEE et de la CCB et du gouvernement du Canada) (en millions de dollars) (non vérifié)

		Montant
1.	Pologne	3 516
2.	Russie	1 712
3.	Inde	1 001
4.	Brésil	917
5.	Chine	771
6.	Algérie	706
7.	Égypte	702
8.	Pakistan	583
9.	Pérou	531
10.	Mexique	495
11.	Autres	5 766
		16 700

Les prêts consentis aux dix pays susmentionnés représentent 65 p. 100 de l'engagement global au titre des prêts consentis à des États souverains.

[1] Ce qui comprend l'intérêt couru

Source : Ministère des Finances

10.14 Nous avons surtout axé notre activité sur les 12 milliards de dollars que doivent les États souverains par suite des ventes à l'exportation à crédit effectuées par l'intermédiaire de la Société pour l'expansion des exportations et de la Commission canadienne du blé. Même s'il nous fallait, pour notre vérification, comprendre la façon dont les prêts sont administrés par ces sociétés d'État, nous n'avons pas vérifié les sociétés elles–mêmes.

10.15 Notre vérification a surtout porté sur les activités du ministère des Finances, qui coordonne le crédit accordé aux États souverains, et du Bureau du contrôleur général qui, de concert avec le ministère des Finances, est chargé d'établir les conventions comptables servant à la préparation des Comptes publics.

Observations

Reconnaître les risques

10.16 Accorder des crédits signifie accepter des risques. Dans le cas des prêts consentis à des États souverains, il peut s'agir de retards ou du non–remboursement de l'intérêt ou du principal du prêt. On s'attendrait à ce que le gouvernement évalue régulièrement les risques liés à l'octroi de crédits aux États souverains et en reconnaisse les coûts dans ses états financiers.

10.17 Le gouvernement a toujours considéré que les sommes prêtées à un État souverain sont ultimement recouvrables, à moins que celui–ci ne répudie officiellement sa dette.

10.18 Jusque dans les années quatre–vingts, époque où un bon nombre de pays débiteurs ont commencé à éprouver des difficultés de remboursement, on croyait généralement qu'il était toujours possible de recouvrer les sommes prêtées aux États souverains. Toutefois, au cours des dix dernières années, beaucoup de créanciers ont reconnu que, en fait, ce n'était pas vrai dans tous les cas, que certains prêts

pourraient n'être jamais remboursés en totalité et que le remboursement d'autres pourrait être différé indéfiniment.

Le rééchelonnement de la dette des pays qui connaissent des problèmes de remboursement — le Club de Paris

10.19 Lorsqu'un pays éprouve des difficultés financières, il peut demander le rééchelonnement des dettes contractées auprès d'États souverains par l'intermédiaire du Club de Paris, la tribune établie pour le rééchelonnement (la restructuration) de telles dettes. Le Club de Paris, dont le Canada fait partie, est le groupe des pays créanciers qui participent à ces rééchelonnements. Les politiques du Club sont souvent influencées par le groupe des sept (G–7) pays industrialisés (États–Unis, Japon, Royaume–Uni, Allemagne, France, Italie et Canada).

10.20 Avant de permettre à un pays de présenter une demande de rééchelonnement de dette, le Club de Paris exige que celui–ci mette en place un programme de réforme économique appuyé par le Fonds monétaire international.

10.21 Depuis ses débuts en 1956, le Club de Paris a toujours cherché à préserver la valeur des prêts souverains au moment d'un rééchelonnement. La plupart des rééchelonnements comportent un délai de grâce sur le remboursement du principal et sont assortis d'un taux d'intérêt établi en fonction des taux du marché, ce qui préserve la valeur actuelle du prêt. On estime que le report du remboursement de la dette contribue à permettre au pays débiteur de mettre de l'avant des activités de développement et des programmes économiques appuyés par le Fonds monétaire international; somme toute, un ensemble de mesures visant à ramener le pays à un point où il peut de nouveau assurer le service de sa dette.

Pièce 10.3

Des facteurs autres que les risques de crédit peuvent influer sur la décision d'octroyer ou non des prêts à d'autres pays.

En avril 1992, les pays du G–7 ont décidé d'accorder 24 milliards de dollars à l'ancienne Union soviétique, consistant en crédits et d'autres formes d'aide. Pour le Canada, l'octroi de prêts permettait d'atteindre certains objectifs de la politique étrangère et contribuait à augmenter les ventes à l'exportation – essentiellement du blé à la Russie. En mars 1992, le Cabinet a étudié la situation et il a confirmé l'établissement d'une marge de crédit, gérée par la Commission canadienne du blé (CCB). En juillet 1992, le Fonds monétaire international a conclu un accord avec la Russie relativement à la mise en place d'un programme de réforme économique. En août 1992, la CCB a suspendu les expéditions de céréales vers la Russie en raison du non–remboursement de ses dettes. Elle a repris les livraisons au cours du même mois, à la suite d'un remboursement partiel effectué par la Russie.

Source : Divers journaux canadiens

Provision pour allégement de dette possible

10.22 En 1990, prévoyant des mesures d'allégement de dette, le gouvernement a volontairement établi une provision dans ses états financiers «en regard de mesures possibles d'aide concernant la dette ou le service de la dette pour les pays en difficulté financière, en vertu d'ententes multilatérales».

10.23 À notre avis, en établissant une telle provision, le gouvernement reconnaissait, en fait, qu'il existe des risques et des réductions possibles de la valeur de certains prêts.

Le rééchelonnement des sommes dues au Canada par la Pologne et l'Égypte

10.24 Selon le ministère des Finances, la communauté créancière internationale a obéi à des raisons géopolitiques (plutôt que financières) lorsque, en 1991, elle a décidé, par l'intermédiaire du Club de Paris, d'alléger volontairement la dette de la Pologne et de l'Égypte. Le ministère nous a aussi signalé qu'il s'agissait d'un cas exceptionnel.

10.25 À titre de participant à l'allégement proposé, le Canada a accepté de réduire de moitié la dette (à la valeur actuelle) de la Pologne et de l'Égypte, à condition que ces pays respectent les objectifs du Fonds monétaire international en matière de réforme économique. La Pologne devait à la Société pour l'expansion des exportations et à la Commission canadienne du blé environ 3,5 milliards de dollars, dont plus de 2 milliards en intérêt non payé; l'Égypte leur devait 540 millions de dollars. Par ailleurs, un allégement de dette visant des montants relativement peu élevés avait été auparavant proposé aux pays les plus pauvres du monde.

L'allégement de dette accordé à la Pologne et à l'Égypte pourrait coûter plus de 3 milliards de dollars aux Canadiens au cours des vingt prochaines années

10.26 Au nom de la Pologne et de l'Égypte, le gouvernement du Canada rembourse à la Société pour l'expansion des exportations et à la Commission canadienne du blé une partie des intérêts que ces pays leur doivent. Il réduira ainsi de moitié la dette (à la valeur actuelle) de la Pologne et de l'Égypte. Il acquittera plus particulièrement une portion du montant en intérêt exigible aux termes des accords conclus avec la Pologne et l'Égypte, qui sont d'une durée respective de 18 et 25 ans. Le ministère des Finances a estimé que cela coûtera au gouvernement environ 800 millions de dollars au cours des trois premières années, à compter de 1991, et 3,1 milliards de dollars en tout.

D'autres allégements de dette pourraient être nécessaires

10.27 Selon la Banque mondiale, il y a un bon nombre de pays pour qui les perspectives d'un retour à la viabilité extérieure dans une période raisonnable sont fort incertaines. Le Club de Paris envisage de proposer d'autres allégements de dette à certains pays pauvres, et il continue d'examiner la situation des pays à revenu moyen inférieur au cas par cas. D'autres allégements de dette pourraient devenir nécessaires.

La Commission canadienne du blé vend des céréales à de nombreux pays, dans le monde entier, souvent à crédit (voir les paragraphes 10.11 et 10.12).

10.28 Si le financement du secteur privé se révélait insuffisant, les gouvernements pourraient aussi être invités à augmenter les crédits octroyés aux républiques de l'ancienne Union soviétique.

10.29 Le 16 juin 1992, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a déclaré :

> «Les "modalités de Trinité", telles qu'elles sont libellées actuellement, coûteront au Canada environ 100 millions de dollars. C'est là un coût que nous nous sommes engagés à assumer. Si nous réduisions de 100 p. 100 les dettes des pays les plus pauvres, le coût se situerait dans les environs de 250 millions de dollars. Nous avons indiqué que nous étions prêts à prendre ces mesures pour les pays qui ont besoin d'une aide supplémentaire en matière d'allégement de la dette. Quant aux pays à revenu faible, la réduction coûterait beaucoup plus cher, soit jusqu'à un milliard de dollars, selon le pourcentage de réduction et les pays concernés. C'est pourquoi dans les discussions internationales sur cette question, nous avons souligné que toute réduction pour ces pays doit être évaluée en fonction d'un besoin réel. *Toutes les réductions de dettes entraînent des coûts. Éliminer la dette officielle de tous les pays en développement susceptibles d'avoir du mal à rembourser leurs dettes coûterait plus de cinq milliards de dollars aux contribuables canadiens. C'est beaucoup plus que ce que nous pouvons nous permettre.*» [italiques de nous]

La provision pour allégement de dette sera–t–elle suffisante?

10.30 Selon des estimations du ministère des Finances, les accords de réduction conclus avec la Pologne et l'Égypte, conjugués aux mesures similaires prévues pour les pays les plus pauvres, ont entamé une bonne partie de la provision. Si les taux d'intérêt augmentent, la provision sera entamée encore plus. Le ministère des Finances a reconnu que cette provision n'était prévue que pour permettre la prise des mesures relatives à la Pologne, à l'Égypte et aux pays les plus pauvres du monde, et qu'elle demeure suffisante à cette fin.

10.31 De l'avis du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, d'autres pays pourraient aussi avoir besoin d'un allégement de dette. S'il était décidé de prendre d'autres mesures d'allégement, le solde de la provision pourrait être insuffisant.

10.32 La convention comptable du gouvernement en ce qui concerne l'évaluation de l'actif est la suivante : «L'actif est enregistré au coût et fait l'objet d'une évaluation annuelle afin de refléter les diminutions de la valeur enregistrée à la valeur estimative de réalisation». Étant donné que le gouvernement considère les prêts aux États souverains comme étant ultimement recouvrables, il ne voit pas la nécessité d'évaluer annuellement la valeur de son portefeuille de prêts. À notre avis, le gouvernement devrait rectifier annuellement sa provision pour allégement de dette de manière à tenir compte des risques financiers changeants que comporte l'octroi de prêts aux États souverains.

La politique actuelle de comptabilisation des risques est–elle toujours adéquate?

10.33 Le ministère des Finances continue de croire au principe selon lequel les prêts aux États souverains sont ultimement recouvrables. Les négociations du Club de Paris reposent sur la prémisse que les problèmes de liquidités d'un État sont temporaires et que, si ces problèmes sont réglés de façon appropriée, l'État est ultimement en mesure de s'acquitter de ses obligations. Comme l'a déclaré le ministère des Finances, le Canada et les autres créanciers fondent leur façon d'envisager les rééchelonnements accordés par le Club de Paris sur le raisonnement suivant : faire en sorte que la valeur actuelle

nette des dettes rééchelonnées ne soit pas réduite.

10.34 Toutefois, selon un rapport de la Banque mondiale (1991), le Club de Paris reconnaît maintenant que, dans certaines circonstances, il convient de rééchelonner une dette pour aider à régler des problèmes de solvabilité en plus des problèmes temporaires de liquidités. Alléger une dette peut être nécessaire pour assurer la viabilité extérieure à certains pays qui connaissent des problèmes de remboursement, c'est-à-dire leur permettre de respecter leurs obligations financières internationales sans obtenir un autre rééchelonnement ou allégement de dette tout en parvenant à une croissance satisfaisante. La viabilité extérieure complète veut dire le retour à la solvabilité, soit la capacité de contracter des emprunts selon les conditions normales du marché.

Le gouvernement doit déterminer si ses politiques actuelles de comptabilisation de ces risques sont adéquates et réalistes.

10.35 Désormais, beaucoup d'institutions financières, y compris la Banque mondiale (voir les paragraphes 12.65 à 12.71 du chapitre 12) et les banques commerciales, reconnaissent et quantifient les risques liés aux prêts aux États souverains.

10.36 En raison de ce qui précède et de la possibilité d'avoir à octroyer d'autres allégements de dette, le gouvernement doit déterminer si ses politiques actuelles de comptabilisation de ces risques sont adéquates et réalistes.

Information destinée au Parlement

10.37 L'information est communiquée au Parlement au moyen de plusieurs documents : le Budget, le Budget des dépenses et les Comptes publics. L'information que renferment ces documents devrait être fiable, uniforme, complète, pertinente et compréhensible.

La nécessité d'améliorer l'information sur les risques liés à l'engagement global du Canada au titre des prêts aux États souverains

10.38 Le portefeuille du Canada en prêts aux États souverains est détenu par plusieurs ministères, organismes et sociétés d'État. Comme les activités des sociétés d'État qui octroient des prêts à des États souverains ne sont pas incluses dans le sommaire des états financiers du gouvernement présenté dans les Comptes publics, l'information sur les prêts aux États souverains communiquée au Parlement au moyen du Budget, du Budget des dépenses et des Comptes publics est incomplète, car il n'y est pas question de l'engagement global du Canada au titre des prêts aux États souverains, en tout ou par pays.

10.39 Le Parlement doit recevoir un rapport annuel utile sur les engagements financiers internationaux du Canada. Un tel rapport ferait notamment état du portefeuille de prêts aux États souverains, y compris l'engagement par pays, et des activités annuelles, y compris les mesures d'allégement de dette. Il traiterait aussi de l'enveloppe de l'aide internationale et de la participation du Canada au Fonds monétaire international, à la Banque mondiale et aux autres institutions financières internationales qui octroient des prêts aux États souverains.

Présentation inadéquate des réductions pour allégement de dette

10.40 Comme nous l'avons mentionné plus tôt, le gouvernement a conclu d'importants accords d'allégement de dette avec la Pologne et l'Égypte. Le Budget des dépenses a fourni au Parlement de l'information qui visait seulement les deux premières années de remboursements annuels : 263 millions de dollars en 1991–1992 et 279 millions de dollars en 1992–1993.

10.41 On s'attendrait à ce que la Partie III du Budget des dépenses offre

de plus amples renseignements sur l'allégement de dette et sur les coûts liés à l'acceptation des risques connexes. Par exemple, elle ne contenait pas les renseignements utiles suivants : l'allégement de dette accordé à la Pologne et à l'Égypte a une valeur actuelle de plus de 2 milliards de dollars et, sur une période allant de 18 à 25 ans, un montant évalué à 3,1 milliards de dollars sera prélevé sur la provision afin de dédommager la Société pour l'expansion des exportations et la Commission canadienne du blé des coûts liés à l'allégement de dette accordé à ces pays et à d'autres.

Conclusion

10.42 Le gouvernement doit examiner ses politiques actuelles pour ce qui est de reconnaître et de comptabiliser les risques que représentent les prêts aux États souverains afin de s'assurer qu'elles sont encore pertinentes et réalistes et que ses états financiers présentent bien les coûts de ces risques.

10.43 Le gouvernement doit aussi fournir au Parlement une meilleure information sur son engagement global au titre des prêts aux États souverains et divulguer adéquatement les coûts et les engagements totaux liés aux allégements de dette accordés.

Commentaire du ministère : *Le ministère des Finances n'est pas d'accord avec la prémisse fondamentale du présent chapitre qui met en doute l'ultime possibilité de recouvrer les prêts consentis aux États souverains. La façon dont tous les créanciers du Club de Paris continuent de traiter la dette internationale des États souverains repose sur le principe de l'ultime possibilité de recouvrer les sommes prêtées. Les politiques et les pratiques convenues du gouvernement fédéral reflètent cette approche. Le ministère des Finances croit que tout ce chapitre repose sur une fausse prémisse. Il n'est donc pas possible de faire des commentaires sur le contenu du chapitre paragraphe par paragraphe.*

Le gouvernement doit divulguer adéquatement au Parlement les coûts et les engagements totaux liés aux allégements de dette accordés.

Chapitre 11

L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	11.1
Introduction	11.7
Contexte	11.10
La participation du Canada aux banques régionales de développement est considérable et augmente sans cesse (11.16)	
Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures doit rendre compte de la participation du Canada (11.21)	
L'aide au développement fait partie intégrante de la politique étrangère du Canada (11.25)	
Objectif et étendue de la vérification, et méthode de vérification	11.31
Observations et recommandations	
Dans quelle mesure les banques régionales de développement sont-elles efficaces?	11.38
Un examen de l'efficacité est en cours (11.42)	
L'ACDI préconise de saines pratiques de gestion (11.45)	
Des rapports sur l'efficacité s'imposent (11.47)	
Clarifier l'obligation de rendre compte	11.50
Les questions dont le ministre doit rendre compte au Parlement doivent être précisées (11.50)	
Certaines méthodes de gestion, de comptabilité et de contrôle doivent être réexaminées	11.54
Les risques financiers auxquels s'exposent les banques régionales de développement augmentent (11.56)	
L'incertitude demeure quant à la solvabilité de certains pays (11.60)	
La qualité des portefeuilles de prêts doit être surveillée (11.65)	
Une évaluation du coût global lié au maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales s'impose (11.76)	
Les méthodes de comptabilité et de contrôle doivent changer (11.86)	
La façon de comptabiliser le capital versé par le Canada aux banques régionales de développement doit être revue (11.92)	
Le Parlement voudra peut-être envisager d'approuver les souscriptions au capital sujet à appel des banques régionales (11.94)	
La façon de comptabiliser l'obligation légale d'effectuer de futurs versements aux Fonds doit être revue (11.97)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Un système de contrepoids s'impose	11.103
L'ACDI doit impliquer sa Direction générale des finances et de l'information centrale et sa Direction d'évaluation et de vérification (11.103)	
Le Parlement doit connaître les risques et les avantages	11.105
L'ACDI devrait fournir une information de meilleure qualité (11.105)	
Il faudrait améliorer la Partie III du Budget des dépenses de l'ACDI (11.110)	
Il faudrait améliorer l'apport de l'ACDI aux Comptes publics du Canada (11.112)	
Il faudrait améliorer la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* (11.113)	

Pièces

11.1	Banques régionales de développement — Provenance et utilisation des fonds
11.2	Banques régionales de développement — Encours des prêts et prêts non décaissés
11.3	Banques régionales de développement — Participation du Canada en 1990–1991
11.4	Banques régionales de développement — Participation du Canada au 31 mars 1991

L'Agence canadienne de développement international et les banques régionales de développement

Vérificateur général adjoint : Paul Ward
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Points saillants

11.1 Le gouvernement considère la coopération multilatérale comme un élément important pour la réalisation des objectifs de la politique étrangère du Canada. La promotion du développement fait partie intégrante de ces objectifs. La participation du Canada aux banques régionales de développement est un aspect important de la coopération multilatérale, qui augmente sans cesse.

11.2 L'aide financière cumulative consentie aux banques par le Canada est passée de 2,6 milliards de dollars en 1983 à 6,2 milliards de dollars en 1991. La contribution du Canada, par habitant, est supérieure à celle de tout autre pays du G–7.

11.3 L'objectif de la participation du Canada aux banques régionales de développement est énoncé dans la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*.

11.4 Une meilleure information est nécessaire pour que l'ACDI et le Parlement puissent déterminer si la participation du Canada aux banques régionales de développement favorise d'une manière efficace l'avancement économique et social des pays en développement. L'ACDI collabore avec chacune des banques régionales pour améliorer les évaluations de l'efficacité. Jusqu'à maintenant, les résultats varient. L'Institut Nord–Sud effectue actuellement au Canada une étude de l'efficacité des banques régionales. L'ACDI, ainsi que six autres bailleurs de fonds, participe à cette étude.

11.5 Les questions dont le ministre doit rendre compte au Parlement doivent être clarifiées. Il est raisonnable de s'attendre à ce que le ministre soit en mesure de rendre compte au Parlement des résultats généraux obtenus grâce aux banques régionales de développement, à ce qu'il justifie, à partir de ces résultats, l'ampleur de la participation du Canada dans chacune des banques régionales et à ce qu'il rende compte des mesures précises adoptées pour atteindre les objectifs du Canada par l'intermédiaire de ces institutions financières.

11.6 Certains aspects des méthodes de gestion, de comptabilité, de contrôle et de rapport du Canada doivent être réexaminés. Quatre points nous préoccupent plus particulièrement :

- L'ACDI doit faire une meilleure analyse des portefeuilles de prêts des banques.
- Le traitement comptable du capital versé par le Canada aux banques régionales, soit 391 millions de dollars, doit être revu. Le Canada ne s'attend pas à tirer de rendement financier de cet «actif».
- Le Canada s'est engagé à verser 3,7 milliards de dollars aux banques régionales à titre de capital souscrit, sujet à appel; essentiellement, cette somme sert à garantir les emprunts des banques. Ces garanties n'ont pas été approuvées explicitement par le Parlement.
- Les effets à payer en raison des engagements financiers pris à l'égard des banques régionales de développement, qui s'élèvent à 1,1 milliard de dollars, ne figurent pas au passif dans les Comptes publics, bien que le Canada soit légalement tenu de remplir ses engagements. Il y a lieu de reconsidérer ce traitement comptable.

Introduction

11.7 Les banques régionales de développement sont des institutions financières internationales qu'utilise le Canada, en coopération avec d'autres pays, pour promouvoir l'avancement social et économique des pays en développement. La coopération multilatérale est un élément clé de la politique étrangère du Canada, comme nous l'avons déjà mentionné au chapitre 12 du Rapport de 1991, et l'aide au développement, à laquelle le Canada prend une part active depuis plus de 40 ans, constitue un volet important de cette coopération.

11.8 Les trois principales banques de développement mentionnées dans le présent chapitre sont : la Banque africaine de développement (BAfD), qui a son siège social à Abidjan en Côte d'Ivoire, la Banque asiatique de développement (BAsD), dont le siège social est à Manille aux Philippines, et la Banque interaméricaine de développement (BID), dont le siège social est à Washington (D.C.).

11.9 Les membres des banques régionales de développement sont généralement les pays en développement d'une région en particulier et les pays industrialisés.

Contexte

11.10 Chacune des banques régionales de développement comporte deux volets : un volet Banque (la «Banque» ou le «guichet des prêts à des conditions normales»), qui consent des prêts portant intérêt à des pays en développement dont le niveau de développement économique est plus avancé, et un volet Fonds (le «Fonds» ou «guichet des prêts à des conditions de faveur»), qui accorde des prêts assortis de conditions libérales aux pays en développement plus pauvres. Toutefois, de nombreux pays en développement empruntent tant à la «Banque» qu'au «Fonds» d'une même institution.

11.11 Les fonds du «guichet des prêts à des conditions normales» des banques régionales de développement proviennent de trois grandes sources : les intérêts et les agios qui découlent des prêts et des placements, les sommes versées par les pays membres aux banques en contrepartie de parts (le capital versé) et l'argent emprunté par les banques sur les marchés financiers internationaux. Les pays membres garantissent ces emprunts au moyen de souscriptions exigibles au capital des banques, appelé capital sujet à appel. Les prêts consentis par le «guichet des prêts à des conditions de faveur» sont surtout financés grâce aux subventions des pays membres (voir la pièce 11.1).

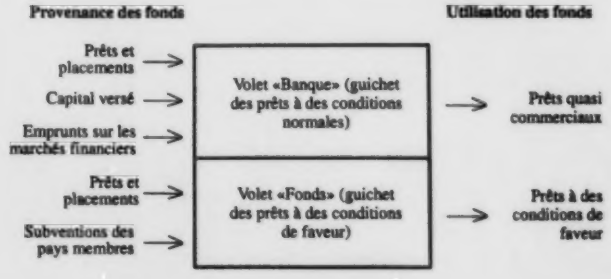
11.12 L'aide consentie aux pays en développement par la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement augmente. L'encours des prêts totalisait environ 53 milliards de dollars US au 31 décembre 1991, contre 22 milliards de dollars US en 1985. En outre, les prêts non décaissés sont passés de 22 milliards de dollars US en 1985 à 32 milliards de dollars US à la fin de 1991 (voir la pièce 11.2). Un prêt non décaissé est un prêt approuvé, mais

Le gouvernement considère que la coopération multilatérale est un élément important pour atteindre les objectifs du Canada en matière de politique étrangère.

Pièce 11.1

Banques régionales de développement
Provenance et utilisation des fonds

Les banques régionales de développement comportent deux volets. Les fonds pour chacun d'eux proviennent de sources différentes et les conditions assorties aux prêts consentis par chacun de ces volets diffèrent.



dont les versements n'ont pas nécessairement tous été effectués.

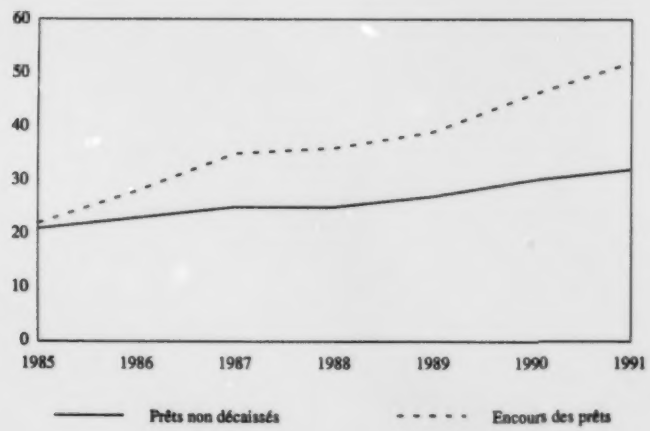
11.13 La majorité des prêts accordés par les banques régionales de développement servent à financer des projets relatifs à l'infrastructure sociale et matérielle, dans des secteurs comme les transports, l'énergie ou l'agriculture. Toutefois, depuis le milieu des années quatre–vingts, alors que la dette atteignait un point culminant, les banques régionales accordent aussi des prêts à l'appui des réformes, qui permettent des décaissements de fonds plus rapides que les prêts–projets. Dans de nombreux cas, les prêts à l'appui des réformes sont financés conjointement avec la Banque mondiale. Cette forme de prêt permet de financer l'«ajustement structurel» du pays emprunteur, c'est–à–dire un programme d'aide lié à une réforme de la politique économique du pays en développement en vue de le mettre sur la voie d'une croissance durable et de l'aider ainsi à respecter ses obligations financières internationales. Les banques régionales de développement conseillent également les gouvernements des pays membres quant aux réformes sectorielles et accordent à cette fin des prêts sectoriels (prêts à l'appui de réformes).

11.14 La majorité des prêts–projets et des prêts à l'appui de réformes sont consentis à des gouvernements et à des entreprises publiques, même si une aide financière est parfois apportée au secteur privé.

11.15 Chaque banque régionale est dirigée par un conseil des gouverneurs. Les pouvoirs et responsabilités en matière d'élaboration des politiques sont délégués par le conseil des gouverneurs à un conseil d'administration composé d'administrateurs à temps plein. Les membres de ce conseil se réunissent régulièrement et prennent généralement les décisions par consensus. Si un vote s'impose, le pourcentage des voix du pays membre est fonction de l'importance de sa contribution. À titre de membre des banques régionales de développement, le Canada accepte le principe du contrôle collectif exercé par les États membres.

Pièce 11.2

Banques régionales de développement (1)
Encours des prêts et prêts non décaissés
(en milliards de dollars US)



De 1985 à 1991, l'encours des prêts est passé de 22 à 53 milliards de dollars US et les prêts non décaissés sont passés de 22 à 32 milliards de dollars US.

(1) Comprend le volet «Banque» et le volet «Fonds» et exclut la Banque/Fonds de développement des Caraïbes.

Source: Rapports annuels des banques

La participation du Canada aux banques régionales de développement est considérable et augmente sans cesse.

11.16 Tout comme les autres membres du Groupe des sept pays les plus industrialisés (G–7), le Canada est membre des trois banques régionales de développement. Seuls les États–Unis et le Canada ont en permanence des administrateurs au sein des trois banques régionales. La contribution du Canada par habitant, à ces banques, est supérieure à celle de tout autre pays membre du G–7 et sa contribution absolue est souvent supérieure à celle du Royaume–Uni, de la France, de l'Allemagne ou de l'Italie; cela semble refléter l'importance que le Canada attache à la coopération multilatérale.

11.17 Le pourcentage du budget canadien disponible affecté à l'aide internationale au développement est déterminé par le gouvernement du Canada, tout comme la répartition de ces fonds entre les programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Le gouvernement décide aussi de l'ampleur de la participation du Canada au Groupe de la Banque mondiale et aux banques régionales de développement.

11.18 La contribution canadienne à chacune des banques régionales est fonction de divers objectifs liés aux politiques économique, financière et étrangère, y compris le développement. Le Canada a pour pratique de verser à chacune des banques régionales un montant suffisant pour s'assurer de conserver un siège au sein du conseil d'administration. Détenir un siège au conseil d'administration d'une organisation internationale permet d'exercer sur elle une plus grande influence.

11.19 Les emprunts des banques n'excèdent pas la valeur totale de la partie exigible du capital souscrit par les pays industrialisés. Cela revêt une grande importance pour les sociétés de cotation de la solvabilité financière parce que la solvabilité des pays garants constitue la principale garantie des détenteurs d'obligations des banques. Au cours des dix dernières années, nous estimons qu'environ 11 p. 100 de l'aide canadienne au développement a été consentie aux banques régionales de développement sous forme d'achat de parts (le capital versé), de subventions (le volet Fonds), et de garanties financières afin de soutenir les emprunts des banques sur les marchés financiers internationaux (capital souscrit, sujet à appel). Il convient de noter que ce volet capital souscrit, sujet à appel n'est pas considéré comme faisant partie de l'aide publique au développement consentie par le Canada. Au cours du seul exercice 1990–1991, l'aide accordée par le Canada aux banques régionales s'est élevée à environ 640 millions de dollars (voir la pièce 11.3).

11.20 Le montant cumulatif de la participation financière du Canada aux trois principales banques régionales de développement est passé de 2,6 milliards de dollars au 31 mars 1983 à 6,2 milliards de dollars au 31 mars 1991. Cette participation prend trois formes différentes (voir la pièce 11.4).

Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures doit rendre compte de la participation du Canada

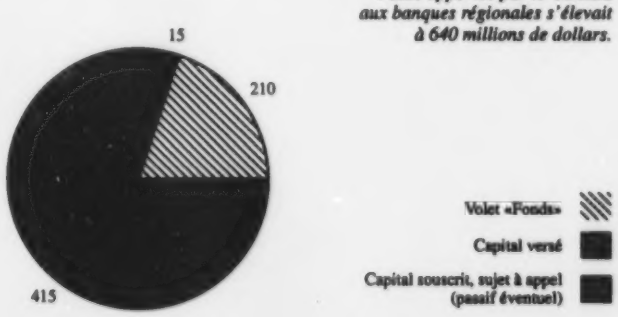
11.21 Le Canada participe aux banques régionales de développement en vertu de la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*. Cette loi prévoit que le «Secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, dans le but de stimuler le développement économique et social des pays en développement, fournir une aide financière» à ces institutions. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures représente le Canada au conseil des gouverneurs de chacune des banques régionales de développement.

11.22 La *Loi sur le ministère des Affaires extérieures* dispose que le Secrétaire d'État aux Affaires exté-

Pièce 11.3

Banques régionales de développement[1]
Participation du Canada en 1990–1991
(en millions de dollars canadiens)

En 1990–1991 seulement, l'aide apportée par le Canada aux banques régionales s'élevait à 640 millions de dollars.



(1) Exclut la Banque/Fonds de développement des Caraïbes.

Note : Le capital souscrit, sujet à appel, n'est pas inclus comme élément de l'aide publique au développement du Canada.

Source: Comptes publics du Canada, 1990–1991

L'objectif primordial de l'aide publique au développement accordée par le Canada est d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe.

rieures est le ministre responsable de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), ce qui a pour effet d'assujettir l'Agence à cette loi.

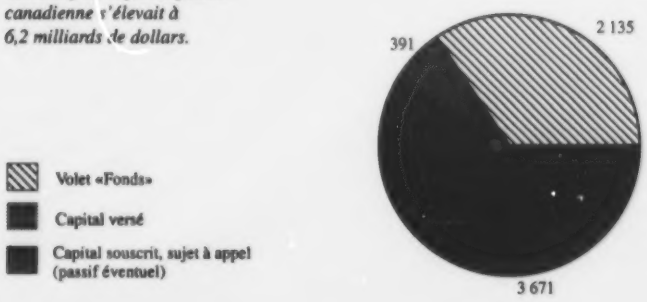
11.23 Aux fins du présent chapitre, l'obligation de rendre compte s'entend de l'obligation qu'a le ministre de rendre compte au Parlement des moyens choisis pour respecter les exigences de la loi et des résultats obtenus par le Canada grâce à sa participation aux banques régionales de développement.

11.24 Le Parlement vote des fonds à l'ACDI et celle-ci administre les paiements faits aux trois banques régionales de développement et les garanties liées à leurs emprunts. L'ACDI est l'organisme chef de file, mais le ministère des Affaires extérieures et le ministère des Finances jouent aussi un rôle. Le ministère des Finances fournit, à la demande de l'ACDI, des conseils en ce qui touche les questions financières ayant trait aux banques. Quant au ministère des Affaires extérieures, il est responsable de la politique étrangère du Canada.

Pièce 11.4

Banques régionales de développement[1]
Participation du Canada au 31 mars 1991
(en millions de dollars canadiens)

Au 31 mars 1991, le montant cumulatif de la participation canadienne s'élevait à 6,2 milliards de dollars.



(1) Exclut la Banque/Fonds de développement des Caraïbes.

Note: Le capital souscrit, sujet à appel, n'est pas inclus comme élément de l'aide publique au développement du Canada.

Source: Comptes publics du Canada, 1990–1991

L'aide au développement fait partie intégrante de la politique étrangère du Canada

11.25 La politique d'aide au développement du Canada s'inscrit dans la politique étrangère du pays. On insiste dans le cadre stratégique de cette politique sur le fait que plusieurs questions ne peuvent être traitées que par la voie multilatérale et que les possibilités qu'elle offre actuellement permettent mieux que toutes autres de renouveler la collaboration Nord–Sud et d'éviter une marginalisation accrue des démunis. Un des objectifs généraux du gouvernement en matière d'aide au développement, lesquels sont énoncés dans un document publié par les Affaires extérieures en décembre 1991, «Thèmes et priorités de la politique étrangère, Mise à jour 1991–1992», sous la rubrique «Gérer l'interdépendance», est d'«accroître les moyens dont disposent les institutions financières internationales pour combattre la pauvreté et restaurer l'environnement».

11.26 Les Affaires extérieures affirment que les banques régionales de développement servent les objectifs de la politique étrangère canadienne tant à l'échelon régional qu'international. Elles permettent également au Canada de poursuivre ses objectifs de «saine gestion publique», dont le respect des droits de la personne, l'engagement envers les processus et les institutions démocratiques, une saine gestion économique, des niveaux de dépenses militaires appropriés, la probité et la transparence des comptes publics, ainsi que la priorité aux programmes sociaux de base. Les Affaires extérieures considèrent aussi les projets financés par l'entremise des banques régionales de développement comme une source de marchés pour les entreprises canadiennes.

11.27 Le mandat de l'ACDI et l'obligation qu'a cet organisme de rendre compte de ses activités d'aide

publique au développement ne sont prévus dans aucune loi habilitante particulière. La politique officielle du Canada en ce qui concerne l'aide aux pays en développement est exposée dans un document paru en 1987, «Partageons notre avenir». Cette politique repose sur les quatre principes suivants :

- L'objectif primordial de l'aide publique au développement accordée par le Canada est d'aider les pays et les populations les plus pauvres du globe.
- Un autre objectif est de renforcer les ressources humaines et institutionnelles que possèdent déjà les pays en développement pour leur permettre de régler eux-mêmes leurs problèmes en harmonie avec leur environnement naturel.
- Les besoins en développement doivent passer en priorité dans l'établissement des objectifs du programme d'aide publique au développement. (Les six priorités sont le soulagement de la pauvreté, l'ajustement structurel, la participation accrue des femmes, un développement respectueux de l'environnement, la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en énergie. Ces priorités sont expliquées davantage dans le document «Partageons notre avenir».)
- Le partenariat est le concept clé qui favorise et renforce les liens entre les institutions et les citoyens du Canada et ceux des pays du tiers monde.

11.28 L'ACDI déclare ce qui suit dans la Partie III du Budget des dépenses de 1991–1992 : «Depuis plus de quatre décennies, le Canada octroie des fonds d'aide publique au développement aux pays en développement pour les aider à accéder à un développement durable.»

11.29 L'ACDI signale que les buts et les objectifs visés par l'aide publique au développement sont énoncés dans différents documents d'orientation qui portent sur ce sujet. Notons entre autres «Thèmes et priorités de la politique étrangère, Mise à jour 1991–1992», «Partageons notre avenir» et «Pour bâtir un monde meilleur». Les objectifs précis que le ministre a décidé de poursuivre par l'entremise des banques régionales de développement ne se retrouvent pas tous dans un seul et unique document. L'ACDI signale aussi que c'est le gouvernement qui détermine les orientations de principe suivies par le ministre.

11.30 L'ACDI nous a informés que l'objectif visé par le Canada, et tous les autres pays membres des banques régionales, est d'appuyer les institutions de manière qu'elles puissent, ensemble, favoriser plus activement un développement social et économique durable dans les pays emprunteurs et, de cette façon, renforcer le système économique et financier mondial. En outre, le rôle du Canada dans les banques régionales de développement est de veiller à leur intégrité en tant qu'institutions financières prudentes et de promouvoir leur efficacité en tant qu'institutions de développement novatrices qui prennent des risques.

Le rôle du Canada dans les banques régionales de développement est de veiller à leur intégrité en tant qu'institutions financières prudentes et de promouvoir leur efficacité en tant qu'institutions de développement novatrices qui prennent des risques.

Objectif et étendue de la vérification, et méthode de vérification

11.31 **Objectif.** La présente vérification vise à aider le Parlement à examiner les activités, les ressources financières et les résultats liés à l'aide au développement consentie par le Canada, par l'entremise des banques régionales de développement.

11.32 **Étendue.** Nous nous sommes concentrés sur la façon dont l'ACDI gère la participation du Canada aux banques régionales de développement en vue de respecter les exigences de la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*. Notre vérification a porté sur la gestion à

l'administration centrale de l'ACDI et aux bureaux des administrateurs canadiens au sein des trois principales banques régionales de développement. Nous avons examiné la gestion de la participation du Canada à ces banques dans le contexte des mesures d'austérité en vigueur et des engagements généraux pris par le Canada à l'échelon international.

11.33 Nous n'avons pas examiné les pratiques de gestion du ministère des Finances et du ministère des Affaires extérieures qui sont liées aux objectifs que ces ministères peuvent eux aussi poursuivre par l'entremise de la participation du Canada aux banques régionales de développement.

11.34 Méthode de vérification. Nous avons analysé la façon dont l'ACDI évalue les résultats obtenus au plan du développement grâce à sa participation aux banques régionales de développement. Nous avons également vérifié si l'Agence communique au Parlement ces résultats et d'autres résultats d'une manière qui permette un examen public de l'ampleur de la participation du Canada aux banques régionales et de l'efficacité de celles–ci en tant que mécanisme d'aide au développement, ainsi qu'un débat sur ces questions.

11.35 Nous avons examiné des documents officiels fournis par les banques, qui portaient sur des questions d'ordre financier et opérationnel, ainsi que des rapports publiés par les banques régionales et d'autres organisations. Nous avons également revu des documents officiels et publics ayant trait aux activités de l'ACDI, et des études portant sur le développement international. Nous avons visité le siège social des trois banques régionales de développement et nous avons interrogé des fonctionnaires de l'ACDI, d'autres ministères et des banques régionales, y compris les administrateurs canadiens. Enfin, nous avons revu deux des principaux rapports utilisés par l'ACDI pour rendre compte au Parlement de ses activités et de ses dépenses : la Partie III du Budget des dépenses et les Comptes publics du Canada.

11.36 La Direction d'évaluation et de vérification de l'ACDI n'a pas effectué récemment de vérification interne de la participation du Canada aux banques régionales de développement, ni examiné dans quelle mesure l'Agence gérait efficacement cette participation. Par conséquent, nous n'avons pas pu examiner le travail de la Direction.

11.37 Contrairement aux vérificateurs externes de certaines organisations internationales, comme les Nations Unies, les vérificateurs externes des banques régionales de développement n'ont pas pour mandat d'effectuer des vérifications du rendement au nom des actionnaires de ces banques. Par conséquent, les vérificateurs externes n'ont effectué aucune vérification de cette nature. Leur mandat se limite à l'examen annuel des états financiers des banques. Nous n'avons donc pas pu examiner les travaux des vérificateurs externes pour formuler nos observations.

Observations et recommandations

Dans quelle mesure les banques régionales de développement sont–elles efficaces?

11.38 La *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* prévoit que le «Secrétaire d'État aux Affaires extérieures peut, dans le but de stimuler le développement économique et social des pays en développement, fournir une aide financière» aux banques régionales de développement.

11.39 Il est important que les parlementaires puissent prendre connaissance des objectifs précis de la

participation du Canada aux banques régionales de développement. Ces objectifs doivent être présentés de manière intelligible, de préférence dans un seul document. Le Parlement est alors en mesure de demander à l'ACDI de rendre compte de la gestion de la participation du Canada aux banques régionales. La *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* sert de base à l'ACDI pour établir des objectifs au regard de la participation du Canada aux banques régionales, pour évaluer l'efficacité de cette participation et pour présenter des rapports à cet égard.

11.40 Il y a deux éléments dont il faut tenir compte au moment d'évaluer l'efficacité des banques régionales de développement : la mesure dans laquelle celles–ci favorisent le développement des pays emprunteurs et la mesure dans laquelle elles opèrent comme des institutions financières viables.

11.41 Nous avons examiné comment l'ACDI exerce une surveillance sur les trois points connexes suivants : premièrement, la mesure dans laquelle la participation du Canada aux banques régionales de développement permet de réaliser les objectifs du Canada; deuxièmement, la mesure dans laquelle le Canada tend à promouvoir de saines pratiques de gestion, y compris la viabilité financière; troisièmement, l'information sur l'efficacité qui est communiquée au Parlement.

Un examen de l'efficacité est en cours

11.42 La majorité des projets de développement comportent de grands risques. Un suivi régulier et une évaluation périodique des projets, des programmes et du rendement organisationnel peuvent permettre de tirer d'importantes leçons au regard des décisions à prendre concernant les politiques, les programmes et les projets à venir. Le Groupe Secor note, dans son rapport sur la gestion de l'ACDI, que l'évaluation «peut également jouer un rôle critique en assurant la crédibilité des agences de développement et en légitimant l'aide au développement aux yeux des divers groupes de commettants. Cela est dû au fait que l'évaluation peut clairement démontrer que l'aide "fonctionne", c'est–à–dire qu'elle réussit vraiment à apporter des solutions pratiques aux problèmes de développement». La méthodologie servant à évaluer les résultats au chapitre du développement évolue rapidement.

11.43 Les banques régionales de développement ne fournissent pas à l'ACDI d'évaluations systématiques des résultats durables à l'échelon des secteurs d'intervention ou des projets. L'ACDI collabore avec chacune des banques régionales pour améliorer la qualité des évaluations. Jusqu'à maintenant, les résultats obtenus ont varié.

11.44 L'Institut Nord–Sud effectue actuellement une étude globale de l'efficacité des banques régionales de développement. L'ACDI, ainsi que six autres bailleurs de fonds, participe activement à cette étude, dont les objectifs sont notamment d'évaluer jusqu'à quel point les banques régionales réussissent à diagnostiquer correctement les problèmes des pays en développement, à leur trouver des solutions permanentes et à jouer efficacement leur rôle d'«organisme de développement». L'Institut Nord–Sud constate que la Banque mondiale et les trois principales banques régionales de développement ont été dans les années quatre–vingts à l'avant–garde en ce qui concerne le développement et l'aide aux pays en développement. Pourtant, pour étonnant que cela paraisse, peu de recherches ont été menées sur ces institutions, particulièrement les banques régionales de développement. L'objet de l'étude est de contribuer à mieux faire comprendre leur rôle et leur efficacité en tant qu'organismes de développement dans le monde de plus en plus turbulent et incertain des années quatre–vingt–dix. L'Institut examinera aussi les raisons pour lesquelles le

L'ACDI et le Parlement ont besoin d'une meilleure information pour déterminer si les banques régionales de développement atteignent l'objectif visé par le Canada, soit stimuler l'avancement social et économique des pays en développement.

Le Canada et d'autres pays membres ont fait des progrès en ce qui concerne la promotion de saines pratiques de gestion et le renforcement de la viabilité financière des banques régionales.

Canada participe à ces institutions et les résultats obtenus. Le rapport de l'étude amorcée en 1991 devrait être publié vers le milieu de 1993.

L'ACDI préconise de saines pratiques de gestion

11.45 En 1989, l'ACDI a cerné d'importants problèmes de gestion ayant une incidence sur la participation du Canada aux banques régionales de développement. En 1990, elle a élaboré des recommandations pour régler ces problèmes et elle y a donné suite. Le Canada a fait connaître aux gestionnaires des banques régionales ses préoccupations quant à leurs pratiques et à leurs politiques en matière de gestion.

11.46 Le Canada et d'autres pays membres ont fait des progrès en ce qui concerne la promotion de saines pratiques de gestion et le renforcement de la viabilité financière des banques régionales. Cela a contribué à protéger les banques et leurs actionnaires contre une demande de versement de capital. On a encouragé les banques régionales de développement à maintenir des niveaux de liquidités suffisants; deux des trois banques régionales ont augmenté leurs provisions pour pertes sur prêts (la provision la plus élevée représente maintenant 3 p. 100 du portefeuille de prêts) et la troisième envisage apparemment de faire de même. L'ACDI a établi un cadre pour surveiller la viabilité financière des banques régionales. Nous sommes encouragés de constater que l'ACDI va maintenant plus loin et utilise un processus pour effectuer des évaluations systématiques de la solvabilité de ces institutions. Toutefois, deux questions continuent de nous préoccuper et nous les abordons aux paragraphes 11.65 à 11.85.

Des rapports sur l'efficacité s'imposent

11.47 Il est important que les résultats obtenus en matière de développement soient communiqués de temps à autre aux décideurs et aux législateurs. Si les résultats sont sensiblement différents de ceux initialement prévus, ce fait ainsi que ses conséquences possibles doivent être établis et signalés clairement au Parlement. Un processus d'examen continu des projets en difficulté est en place à la Banque mondiale. Celle-ci a récemment effectué une étude systématique d'environ 1 015 projets de développement. Dans le cadre de cette étude, la Banque a déterminé, entre autres, la mesure dans laquelle on tendait à surestimer le taux de rendement au moment de l'évaluation des projets. On peut se demander si les banques régionales de développement se penchent sur ce genre de questions et, le cas échéant, quelles sont les mesures prises à cet égard.

11.48 L'ACDI pourrait fournir davantage d'information au Parlement. Elle pourrait lui indiquer dans quelle mesure, selon elle, les banques régionales de développement réussissent à atteindre les objectifs et à respecter les priorités que le Canada s'est fixés à l'égard de sa participation à ces banques et de quelle manière les gestionnaires canadiens s'assurent de l'intégrité des banques régionales en tant qu'institutions financières prudentes. Il serait utile que l'ACDI explique au Parlement les résultats de la participation du Canada aux banques régionales de développement, les leçons tirées de son expérience et les améliorations amorcées en matière de gestion. L'ACDI devrait aussi signaler toute difficulté ou obstacle qui, selon elle, fait qu'il lui est difficile de fournir cette information. Cela permettrait de faire connaître clairement les limites, s'il en est, de la mesure de l'efficacité et de l'influence d'un seul pays membre au sein de ces institutions.

11.49 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait évaluer périodiquement la façon dont l'objectif du Canada, soit promouvoir le développement social et économique des pays en développement, a été atteint par l'entremise

des banques régionales de développement et faire rapport à ce sujet.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI convient que les objectifs et les résultats de la participation du Canada dans les BRD doivent être clairement énoncés et elle s'efforce d'apporter des améliorations à cet égard. L'Agence continuera d'améliorer les comptes rendus faits dans la Partie III du Budget des dépenses principal et lors de ses comparutions devant des comités parlementaires. L'évaluation des BRD que fait actuellement l'Institut Nord–Sud, laquelle est parrainée et financée par l'ACDI, aidera cette dernière à s'améliorer à ce chapitre.*

Clarifier l'obligation de rendre compte

Les questions dont le ministre doit rendre compte au Parlement doivent être précisées

11.50 Le Canada n'est qu'un des nombreux pays membres des banques régionales de développement; au sein de ce genre d'organisations internationales, les décisions sont prises collectivement. L'ACDI accepte la responsabilité de fournir à ces banques, de concert avec d'autres pays, les moyens (argent, personnel et conseils en matière de politique) d'aider les pays plus pauvres à se développer sur les plans social et économique. En outre, l'ACDI déclare qu'il lui incombe d'évaluer, au moyen d'activités appropriées, l'efficience et l'efficacité des institutions auxquelles un soutien financier est apporté.

11.51 Il appartient aux conseils des banques régionales de rendre compte des résultats des programmes ou des projets réalisés. La *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* ne précise pas à qui incombe la responsabilité des résultats globaux, ni qui doit en rendre compte. Par conséquent, la mesure dans laquelle on peut raisonnablement s'attendre à ce que le ministre rende compte des résultats globaux de la participation du Canada aux banques régionales de développement n'y est pas non plus précisée. Deux autres points liés à l'obligation de rendre compte ont besoin d'éclaircissements : la justification de l'ampleur de la participation du Canada à ces institutions et les moyens pris pour atteindre les objectifs visés par cette participation.

11.52 Une clarification des responsabilités permettrait aussi d'aider à définir les questions qui devraient être communiquées périodiquement au Parlement. L'ACDI a pris récemment une première mesure pour définir plus clairement son cadre de reddition de comptes en préparant un document intitulé : «L'imputabilité de l'ACDI» et en discutant du sujet avec les organismes centraux. Nous croyons que l'ACDI doit aller plus loin et faire approuver par le Parlement le cadre de reddition de comptes qu'elle juge adéquat.

11.53 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait demander à l'autorité compétente de préciser, peut–être par voie législative, les questions dont le ministre pourrait raisonnablement devoir rendre compte pour ce qui est des moyens fournis aux banques régionales de développement et des résultats obtenus.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI se conforme actuellement à la Loi d'aide au développement international (institutions financières) et fournit des renseignements aux parlementaires par le truchement de la Partie III du Budget des dépenses principal, des Comptes publics du Canada, des comités parlementaires et des réponses aux demandes de renseignements directes. Il n'appartient pas à l'ACDI de déterminer si des modifications devraient être apportées à une législation.*

L'ACDI déclare qu'il lui incombe d'évaluer, au moyen d'activités appropriées, l'efficience et l'efficacité des institutions auxquelles un soutien financier est apporté.

Certaines méthodes de gestion, de comptabilité et de contrôle doivent être réexaminées

11.54 Au cours des dernières années, la composition de la dette totale des pays en développement a considérablement changé; les créanciers publics (États souverains et institutions financières internationales) ont remplacé les créanciers privés (banques commerciales et autres sources de financement privées) comme principale source de nouveaux prêts aux pays en développement. Les risques financiers auxquels s'exposent les banques régionales de développement augmentent. Au cours des dix dernières années, de nombreux pays en développement ont éprouvé de la difficulté à assumer le service de leur dette extérieure. Il peut s'écouler bon nombre d'années avant que la solvabilité de nombreux pays emprunteurs, particulièrement en Afrique, s'améliore de façon soutenue. L'incertitude demeure quant à la solvabilité de nombreux pays en développement. Dans de telles conditions, la prudence est généralement recommandée.

11.55 À notre avis, il serait prudent de réexaminer certains aspects des méthodes de gestion, de comptabilité et de contrôle du Canada. Premièrement, il faudrait inciter les banques régionales de développement à effectuer des évaluations périodiques de la qualité de leur portefeuille de prêts. De plus, l'ACDI pourrait juger de façon plus rigoureuse si le choix du Canada de ne pas inclure dans ses états financiers les coûts liés au maintien du statut de créancier privilégié de ces banques est judicieux. Deuxièmement, la méthode de comptabilisation de la participation financière du Canada aux banques régionales de développement doit être revue. Enfin, un meilleur contrôle s'impose en ce qui concerne les souscriptions du Canada au capital sujet à appel; il faudrait établir un mécanisme prévoyant l'approbation par le Parlement de ces éléments de passif éventuel avant que les souscriptions ne soient faites.

Les risques financiers auxquels s'exposent les banques régionales de développement augmentent

11.56 La dette publique des pays en développement va en augmentant. La dette totale que ces pays ont contractée envers les pays industrialisés est aujourd'hui 13 fois plus élevée qu'il y a 20 ans; elle est passée de 100 milliards de dollars US en 1970 à environ 575 milliards de dollars US en 1980 et à 1 280 milliards de dollars US en 1990 (données non corrigées en fonction de l'inflation). Les arriérés de cette dette continuent aussi d'augmenter, passant de 40 milliards de dollars US en 1986 à 111 milliards de dollars US en 1990. Au cours des dix dernières années, les créanciers publics ont remplacé les créanciers privés comme principale source de nouveaux prêts pour les pays en développement. Selon les *World Debt Tables*, la proportion de la dette à long terme totale que les pays en développement doivent payer aux créanciers publics a augmenté considérablement — de 37 p. 100 en 1980 à un peu plus de 50 p. 100 dix ans plus tard. Selon les prévisions, cette tendance pourrait se maintenir.

11.57 Un pourcentage de plus en plus important de la nouvelle dette doit être payé à des institutions multilatérales. En 1980, 11,5 p. 100 de la dette à long terme des pays en développement avait été contractée envers des banques multilatérales de développement. Dix ans plus tard, cette proportion atteignait 20 p. 100.

11.58 Parmi les institutions multilatérales de crédit, les banques régionales de développement fournissent une plus grande part des déboursés multilatéraux nets. En 1982, elles effectuaient 15 p. 100 de ces déboursés. En 1990, cette proportion atteignait 22 p. 100.

11.59 Les risques financiers pris par le Canada dans les banques régionales prennent aussi de l'ampleur. Comme

nous l'indiquons au paragraphe 11.20, le montant cumulatif de la participation du Canada aux trois banques régionales de développement est passé de 2,6 milliards de dollars en 1983 à 6,2 milliards de dollars en 1991.

L'incertitude demeure quant à la solvabilité de certains pays

11.60 Les banques régionales de développement sont souvent des prêteurs de dernier recours, qui consentent des prêts presque exclusivement aux gouvernements et aux entreprises publiques des pays en développement. Les marchés financiers internationaux considèrent que ce secteur présente beaucoup de risques, et leurs taux d'intérêt sont fixés en conséquence. Tout prêt accordé par les banques de développement comporte aussi un risque inhérent. Les pays en développement empruntent à ces banques à des taux d'intérêt inférieurs à ceux exigés par les marchés financiers internationaux. La différence entre ces deux taux correspond au degré de risque que présentent, aux yeux du marché, les prêts à certains États souverains.

11.61 La solvabilité de nombreux États souverains demeure un sujet d'inquiétude. Une proportion considérable des prêts accordés par deux des banques régionales de développement l'est à des pays qui ont rééchelonné une partie de leurs dettes. On ne constate que peu d'amélioration durable de la capacité et de la volonté de ces pays d'assurer le service de leur dette extérieure, en dépit de l'allégement de celle–ci et, dans certains cas, de rigoureuses réformes lancées à l'instigation du Fonds monétaire international (FMI). La mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel — une aide économique en contrepartie d'une réforme de la politique — prend du temps. Cela est particulièrement vrai pour de nombreux pays emprunteurs en Afrique et, dans une moindre mesure, pour certains pays d'Amérique latine et d'Asie. Bien que la performance économique d'un nombre croissant de pays en développement s'améliore, certains spécialistes estiment que les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI ne suffisent pas. Un allégement accru de la dette, une hausse des échanges commerciaux et une «saine gestion» sont tout aussi importants qu'une augmentation des investissements dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du contrôle démographique.

La solvabilité de nombreux États souverains demeure un sujet d'inquiétude.

11.62 Le coût à long terme de certains projets d'infrastructure sera vraisemblablement plus élevé que prévu, car certains coûts, comme le coût de la protection de l'environnement, ont été sous–évalués au moment de l'approbation des prêts pour ces projets. Plus important encore, une proportion considérable des prêts récemment consentis par les banques régionales de développement sont des prêts à l'ajustement structurel. Ces prêts visent à mettre un pays sur la voie d'une croissance durable et à l'aider ainsi à s'acquitter de ses obligations financières internationales.

11.63 Le FMI a récemment fait remarquer que [traduction] «les pays en développement semblent être à un tournant critique : **si** les réformes produisent l'effet recherché et que la conjoncture extérieure est favorable, nous pourrions assister d'ici l'an 2000 à une croissance soutenue du produit intérieur brut par habitant; par contre, **si** les réformes ne sont pas durables et **si** les politiques de stabilisation sont assouplies prématurément, la croissance restera vraisemblablement hors de portée» (les caractères gras sont de nous).

Le coût à long terme de certains projets d'infrastructure sera vraisemblablement plus élevé que prévu, car certains coûts, comme le coût de la protection de l'environnement, ont été sous–évalués.

11.64 De quelle manière l'ACDI adapte–t–elle ses méthodes de gestion, de comptabilité et de contrôle aux conditions incertaines qui prévalent?

La qualité des portefeuilles de prêts doit être surveillée

11.65 Les banques régionales de développement ne sont pas à l'abri du problème que cause la dette globale. S'il est vrai que les banques régionales

sont reconnues comme des créanciers privilégiés et que le risque de non–paiement par les pays emprunteurs est donc relativement faible, on constate quand même certains cas de retards prolongés dans le service de la dette. Le statut de créancier privilégié des banques régionales de développement n'est pas fondé sur une subordination officielle ou légale des dettes exigibles par d'autres créanciers aux dettes contractées envers les banques régionales de développement. Il repose plutôt sur des facteurs officieux, comme la volonté des banques de développement de maintenir un flux financier positif à l'égard des pays emprunteurs. On doit se demander si de tels flux positifs peuvent être maintenus indéfiniment.

11.66 Le maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales de développement n'est pas sans entraîner des coûts pour des pays comme le Canada. Ces coûts ressortent indirectement quand des allégements de dette deviennent nécessaires, normalement par l'intermédiaire du Club de Paris (voir le chapitre 10). De plus, des pressions croissantes sont exercées pour que soient consentis des prêts à décaissement rapide et des garanties d'emprunt, liés aux réformes lancées par le FMI, afin d'atténuer les déséquilibres de balance des paiements, et ce même dans les pays asiatiques qui, autrement, sont considérés comme des pays à risque relativement minime. Comme on pouvait s'y attendre, la dette extérieure de la plupart des pays en développement a crû considérablement au cours des dix dernières années.

11.67 L'ACDI signale qu'il est dans l'intérêt des emprunteurs d'accorder aux banques régionales de développement le statut de créancier privilégié. Contrairement aux banques commerciales, les banques régionales de développement acceptent de prêter aux membres emprunteurs qui ont une bonne cote, sous réserve du respect des conditions des prêts et de leur approbation par les conseils d'administration. En d'autres mots, en leur capacité d'institutions de développement, les banques régionales de développement ne pratiquent pas le rationnement du crédit pour des motifs purement commerciaux, comme le font les banques commerciales. Le fait d'être disposé à prêter, sous réserve de strictes conditions d'exécution, même aux emprunteurs dont la capacité d'endettement est réduite, est certainement une raison pour laquelle les banques se voient accorder le statut de créancier privilégié. Par ailleurs, maintenir une bonne cote auprès des banques (ce qui veut dire appliquer de bonnes politiques économiques et financières, évaluées par les experts des banques) est encore plus important pour les emprunteurs qui veulent préserver leur cote de crédit auprès de la communauté financière internationale. C'est la valeur attachée à cette cote qui explique avant tout pourquoi les emprunteurs accordent aux banques le statut de créancier privilégié.

11.68 L'ACDI fait également remarquer que la solvabilité de plusieurs emprunteurs, c'est–à–dire leur capacité d'assurer le service de leur dette, s'est récemment améliorée. Toutefois, il est peu probable que la solvabilité de certains pays africains lourdement endettés s'améliore de façon spectaculaire dans un avenir prochain.

11.69 Compte tenu des importants risques financiers qu'assument les banques régionales de développement et de l'incertitude qui règne quant à la solvabilité de nombreux pays en développement, nous nous attendions à ce que l'ACDI et les administrateurs canadiens, en qualité de responsables de la participation du Canada aux banques régionales, aient en main une analyse du risque d'insolvabilité associé au portefeuille de prêts des banques afin d'être à même de juger de la qualité de ces portefeuilles.

11.70 Vu les fluctuations de la conjoncture, il est essentiel que les pays membres des banques régionales de développement, comme le Canada, exhortent ces dernières à surveiller de

près la qualité de leurs portefeuilles de prêts. Ce suivi est aussi important que des évaluations rigoureuses, systématiques et impartiales des projets financés.

11.71 Une analyse périodique du risque souverain (le risque d'insolvabilité des États emprunteurs) aide à déterminer le risque de perte financière inhérent à un portefeuille de prêts. Les résultats de cette analyse pourraient être pris en considération au moment de l'évaluation des prêts.

11.72 La Banque mondiale effectue ce genre d'analyse de la qualité de son portefeuille de prêts. Elle a récemment conclu que le tiers de son portefeuille était composé de prêts consentis à des pays à risque élevé qui, face à de fortes pressions financières, pourraient accuser des retards dans leurs paiements à la banque. En outre, elle signale que la qualité de son portefeuille s'est détériorée depuis 1980 et que cette tendance risque de se maintenir. Les tendances de ce genre doivent être suivies de près, leurs causes examinées, et si possible, la situation doit être redressée. Cette importante responsabilité incombe au conseil d'administration de cette banque.

11.73 Les administrateurs canadiens nous ont affirmés que les banques régionales de développement n'avaient pas encore entrepris d'analyses systématiques du risque d'insolvabilité des pays emprunteurs. L'ACDI, de concert avec les administrateurs canadiens, doit améliorer l'analyse de la qualité des portefeuilles de prêts des banques. Les représentants de l'ACDI nous ont mis en garde contre les conclusions tirées à partir d'analyses réalisées par des sources indépendantes, comme les agences de crédit à l'exportation, qui peuvent aussi consentir des prêts aux mêmes pays en développement, parce que chaque portefeuille de prêts présente des caractéristiques différentes.

11.74 Tout comme l'ACDI, nous estimons que rien ne peut remplacer une analyse du risque d'insolvabilité d'un pays emprunteur faite par la banque de développement concernée. La viabilité financière des banques ne peut être déterminée sans analyse du genre. Nous encourageons l'ACDI à presser les banques régionales de développement de procéder périodiquement à de telles analyses. Il faut surveiller de façon continue toute détérioration de la qualité des portefeuilles de prêts.

11.75 L'Agence canadienne de développement international (ACDI), de concert avec d'autres pays, devrait exhorter les banques régionales de développement à effectuer des analyses systématiques de leurs portefeuilles de prêts en fonction du risque d'insolvabilité que présente chacun des pays emprunteurs.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI estime que l'intégrité financière des BRD est d'une importance cruciale pour que ces institutions demeurent des institutions de développement efficaces et pour que les investissements du Canada soient protégés. Les réserves et les provisions pour pertes sur prêts sont deux éléments fondamentaux propres à assurer l'intégrité financière des BRD et elles sont prises en considération dans le cadre relatif à la viabilité financière établi par l'ACDI pour exercer un contrôle sur ces institutions et faciliter les interventions du Canada dans les discussions régulières des banques portant sur les politiques financières.*

L'Agence, de concert avec le ministère des Finances et le ministère des Affaires extérieures, engagera les BRD, par l'entremise de ses administrateurs, à améliorer les analyses relatives à la qualité des portefeuilles de prêts. L'Agence et d'autres donateurs ont demandé aux BRD d'examiner la qualité de leurs portefeuilles de prêts. Celles-ci ont donné suite à cette demande et ont récemment amorcé cet examen.

Vu les fluctuations de la conjoncture, il est essentiel que les pays membres des banques régionales de développement, comme le Canada, exhortent ces dernières à surveiller de près la qualité de leurs portefeuilles de prêts.

Une analyse périodique du risque d'insolvabilité que présentent les États souverains aide à évaluer le risque de perte financière inhérent au portefeuille de prêts d'une banque.

Une évaluation du coût global lié au maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales s'impose

11.76 Les provisions pour pertes sur prêts, avec les autres réserves de la banque, constituent une première ligne de défense des pays membres si l'un ou l'autre des gros emprunteurs de la banque ne peut faire ses paiements. Ces pratiques de gestion financière et de comptabilité prudentes limitent les risques de pertes financières considérables, qui obligeraient les pays membres à apporter une aide additionnelle aux banques régionales de développement.

11.77 Comme nous l'avons dit, une analyse périodique du risque d'insolvabilité que présentent les États souverains aide à évaluer le risque de perte financière inhérent au portefeuille de prêts d'une banque. Les résultats de cette analyse pourraient aussi servir à déterminer le niveau de provisions pour pertes sur prêts qui sont nécessaires à la présentation fidèle des états financiers.

11.78 Les banques tiennent maintenant compte dans leurs états financiers de la conjoncture économique influant sur leurs prêts et de la solvabilité des pays emprunteurs. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 11.46, deux des banques régionales ont augmenté leur provision pour pertes sur prêts. L'autre banque visée par notre vérification, qui n'a jamais établi de provision pour pertes sur prêts, envisage apparemment d'inclure une telle provision dans ses états financiers.

11.79 Pour déterminer le montant de la provision pour pertes sur prêts qu'elle considère nécessaire pour tenir compte du risque lié à son portefeuille de prêts à des États souverains, la Banque mondiale prend en considération le montant de l'aide financière future que ses actionnaires accorderont vraisemblablement aux pays qu'elle considère à risque élevé. Cette aide financière prend la forme de mesures bilatérales d'allégement de la dette, de fonds additionnels, y compris le financement provisoire, afin de payer les arriérés aux banques multilatérales de développement, et de transferts de fonds liés aux programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. La Banque mondiale tient aussi compte de l'aide financière additionnelle accordée par l'entremise de programmes de soutien multilatéraux de même nature.

11.80 Les banques régionales de développement ont implicitement reconnu l'importance d'une telle aide financière future des actionnaires en adoptant une approche semblable. Toutefois, le Canada n'a inscrit dans ses propres livres comptables aucun montant au regard de cette aide financière future. Le Canada et les autres pays membres doivent s'interroger sur ce que serait le montant de la provision pour pertes sur prêts des banques régionales si les actionnaires de ces banques n'accordaient aucune aide additionnelle. La réponse à cette question permettrait aux pays membres d'évaluer le coût, le cas échéant, du maintien du statut de créancier privilégié de ces institutions.

11.81 Une évaluation des provisions pour pertes sur prêts, du point de vue d'un pays membre, permettrait à l'ACDI de s'assurer que la décision du Canada de ne pas établir de provision pour les coûts liés au maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales de développement est vraiment judicieuse.

11.82 Nous nous attendions à ce que l'ACDI connaisse parfaitement la méthode qui sert à établir la provision pour pertes sur prêts de chacune des banques régionales.

11.83 Nous avons demandé à l'ACDI de nous expliquer, en sa qualité de principal organisme comptable devant le Parlement du suivi de la viabilité financière des banques régionales, les mesures prises afin que les provisions pour pertes sur prêts des banques régionales soient adéquates du point de

vue d'un pays membre. En d'autres mots, nous lui avons demandé si la méthode qui sert à établir la provision pour pertes sur prêts tenait compte de l'aide financière additionnelle consentie par les pays membres et, le cas échéant, dans quelle mesure elle le faisait.

11.84 Au moment de la vérification, l'ACDI était incapable de démontrer le lien entre le risque inhérent du portefeuille de prêts des banques et l'absence de provision par le Canada pour refléter le coût du maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales de développement.

11.85 Nous estimons que l'ACDI pourrait approfondir sa connaissance et améliorer son évaluation de la méthode utilisée par les banques régionales pour établir leur provision pour pertes sur prêts. L'ACDI serait alors mieux en mesure de conseiller le ministère des Finances sur la question de savoir s'il est toujours judicieux de ne pas établir une provision pour le coût associé au maintien du statut de créancier privilégié des banques régionales de développement.

Les méthodes de comptabilité et de contrôle doivent changer

11.86 Les conventions comptables adoptées par le gouvernement exigent que les dettes soient comptabilisées au moment où elles sont contractées et que les éléments d'actif soient comptabilisés au moment où ils sont acquis. En outre, certains éléments d'actif comme les prêts, les avances et les dotations en capital doivent faire l'objet d'un examen périodique afin de garantir que leur présentation dans les états financiers est fidèle. Habituellement, ce type d'examen est effectué par chaque ministère ou organisme au moins une fois par an. Étant donné que l'Agence canadienne de développement international est l'organisme qui connaît le mieux le fonctionnement des banques régionales, c'est elle qui est la mieux placée pour déterminer si des changements doivent être apportés aux méthodes comptables et, le cas échéant, il lui incombe de les signaler. Si le président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances approuvent les changements proposés, ils seront mis en oeuvre et paraîtront dans le Budget des dépenses et dans les Comptes publics du Canada.

11.87 Les conventions comptables exigent également que tout passif éventuel, telles les souscriptions au capital sujet à appel des banques, soit comptabilisé annuellement dans les Comptes publics.

11.88 Les lignes directrices de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) sur la comptabilisation des transferts gouvernementaux accordent une attention toute particulière aux transferts comme ceux faits au volet «Fonds» des banques régionales de développement.

11.89 L'ICCA indique comment et à quel moment inscrire les opérations dans les livres comptables d'une entité comme le Canada, ainsi que la façon dont l'information devrait être présentée dans les états financiers du gouvernement.

11.90 Nous avons pris en considération les facteurs susmentionnés dans l'examen des méthodes de comptabilité et de contrôle qui s'appliquent aux risques financiers assumés par le Canada à l'égard des banques régionales de développement.

11.91 Les prêts à l'ajustement structurel représentent une proportion importante des prêts récemment accordés par les banques régionales de développement. Cela témoigne d'un changement fondamental dans la nature des banques régionales de développement : elles délaissent leur rôle traditionnel de banquiers pour devenir de plus en plus des organismes d'intervention dans les politiques de développement. Compte tenu de cette évolution, des risques financiers croissants auxquels s'expose le Canada, de l'instabilité de la conjoncture et du manque d'information sur la qualité du portefeuille de prêts de chacune des banques

Les prêts à l'ajustement structurel représentent une proportion importante des prêts récemment accordés par les banques régionales de développement.

régionales, il faut choisir avec prudence les méthodes de contrôle et les conventions comptables que le Canada devrait maintenant adopter en regard de sa participation aux banques régionales de développement. C'est dans ce contexte que nous soulevons trois préoccupations quant aux méthodes de comptabilité et de contrôle actuelles.

La façon de comptabiliser le capital versé par le Canada aux banques régionales de développement doit être revue

11.92 Le traitement comptable du capital versé par le Canada aux banques régionales de développement doit être revu. Le Canada considère comme un élément d'actif sans diminution de valeur les 391 millions de dollars versés à titre de capital aux banques régionales, bien qu'il soit de plus en plus admis que les prêts aux États souverains ne sont pas exempts de risques. L'ACDI affirme que le capital versé correspond à une créance sur l'actif des banques et qu'il s'agit d'un investissement sûr dont les pays membres tirent un revenu que conservent les banques sous la forme de réserves. Nous constatons que le Canada ne s'attend pas à tirer de rendement financier de cet «actif» et que le capital versé par la Canada restera probablement dans les banques pendant de nombreuses années encore. Il n'a jamais été prévu que les banques régionales de développement deviennent des institutions financières autonomes. Elles dépendent de l'aide financière continue des pays membres comme le Canada. Le cas de la Banque mondiale, à laquelle le Canada a versé 330 millions de dollars sous forme de capital, est semblable. Dans les deux cas, les raisons justifiant la comptabilisation de ce plein montant comme actif doivent être revues.

11.93 L'ACDI, de concert avec le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur général, devrait reconsidérer la méthode de comptabilisation du capital versé aux banques régionales de développement.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI et le Bureau du contrôleur général ont examiné la question et conviennent que le traitement comptable du capital versé par le Canada aux BRD est approprié. Les banques de développement utilisent le capital versé pour accorder des prêts aux pays en développement. Comme ces investissements constituent essentiellement un mécanisme permettant au Canada et à d'autres pays d'accorder des prêts à des États souverains, nous estimons que la politique d'évaluation du gouvernement pour les prêts souverains s'applique aussi au capital versé. Celui–ci est considéré comme étant recouvrable à moins que les pays débiteurs ne fassent savoir officiellement qu'ils ne s'acquitteront pas de leurs obligations.*

Le Parlement voudra peut–être envisager d'approuver les souscriptions au capital sujet à appel des banques régionales

11.94 La *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* donne au Secrétaire d'État aux Affaires extérieures pleins pouvoirs en ce qui concerne l'acquisition de parts dans les banques régionales de développement sans avoir à demander d'autorisation préalable du Parlement. En 1989, par exemple, le pouvoir conféré par l'article 3 de la loi a été exercé pour prendre au nom du Canada l'engagement de souscrire pour plus de un milliard de dollars au capital sujet à appel de la Banque interaméricaine de développement. Cet engagement n'a pas été explicitement approuvé par le Parlement, même si celui–ci a été informé de l'ampleur de ce passif éventuel par les Comptes publics du Canada.

11.95 Au moment de la rédaction de l'article 3 de la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*, la participation du Canada aux banques régionales de développement n'était pas aussi importante

qu'aujourd'hui. Toutefois, depuis 1983, cette participation a progressé de façon spectaculaire, tout comme le risque souverain, réel et éventuel, qui y est associé. Le Canada a souscrit pour 3,7 milliards de dollars au capital sujet à appel des banques régionales. Ces souscriptions, qui figurent au passif éventuel des Comptes publics du Canada, peuvent avoir des répercussions financières pour les contribuables canadiens puisqu'elles servent à garantir les emprunts des banques régionales. Nous nous inquiétons de ce qu'il n'existe aucun mécanisme d'approbation par le Parlement de ces engagements financiers. À notre avis, un examen s'impose afin de déterminer s'il ne serait pas judicieux, pour améliorer le contrôle exercé par le Parlement, de soumettre à son approbation explicite des engagements financiers d'une telle ampleur.

11.96 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait demander que la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* soit modifiée de sorte que le ministre soit tenu d'obtenir l'approbation du Parlement avant d'engager le Canada à souscrire au capital sujet à appel des banques régionales de développement.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI entend indiquer dans le libellé des crédits les engagements financiers au regard des souscriptions impayées au capital des BRD conformément à la Loi d'aide au développement international (institutions financières). Il n'appartient pas à l'ACDI de déterminer si la législation existante devrait être modifiée.*

La façon de comptabiliser l'obligation légale d'effectuer de futurs versements aux Fonds doit être revue

11.97 Les billets à vue aux banques régionales, c'est-à-dire des effets à payer de 1,1 milliard de dollars au 31 mars 1991, sont comptabilisés dans l'État de l'actif et du passif comme une réduction de l'investissement du gouvernement dans les banques plutôt que comme un passif. Depuis le 1er avril 1986, les encaissements d'effets (159 millions de dollars en 1990–1991) sont effectués en vertu de crédits budgétaires, tandis que les effets émis aux banques (229 millions de dollars en 1990–1991) continuent de l'être en vertu de crédits non budgétaires. L'investissement net dans les banques régionales de développement — investissement réduit des dépenses budgétaires depuis 1986 et des effets à payer — est inclus dans la provision pour moins-value de l'actif (dite provision pour évaluation de l'actif dans les Comptes publics).

Le Canada a souscrit pour 3,7 milliards de dollars au capital sujet à appel des banques régionales.

11.98 En émettant des billets à vue aux Fonds, le Canada reconnaît qu'il a une obligation de payer. Dès qu'ils sont émis, ces effets deviennent des ressources des Fonds. Les Fonds ont dès lors le loisir de les convertir en prêts. L'émission des billets crée une obligation pour le Canada et permet aux Fonds d'octroyer de nouveaux prêts et subventions aux pays en développement. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'un événement économique important survient quand le Parlement approuve l'émission de billets à vue. À ce moment-là, le Canada a rempli toutes les conditions des engagements pris par le ministre à l'égard d'un Fonds. Le fait de ne pas reconnaître l'émission des billets comme une réduction des ressources du Canada ne semble pas judicieux. Ces ressources ne peuvent appartenir en même temps au Canada et aux Fonds. Nous estimons donc que les billets à vue établis à l'ordre des banques régionales de développement devraient être comptabilisés comme passif dans le bilan du Canada plutôt que d'être soustraits de son investissement dans les banques. De plus, les dépenses connexes devraient être reconnues d'une manière appropriée. D'aucuns croient qu'il conviendrait que ces dépenses soient constatées et le déficit augmenté quand les effets sont

émis plutôt que quand ils sont encaissés.

11.99 L'ACDI voit les choses différemment. Elle estime que le fait d'inclure les effets à vue dans le déficit au moment où ils sont encaissés permet un rapprochement plus étroit du coût supporté par le Canada et des avantages tirés sur le plan du développement. Par exemple, l'accord relatif à la reconstitution des ressources du Fonds des opérations spéciales de la Banque interaméricaine de développement indique expressément que les effets seront encaissés suivant un calendrier de dix ans qu'établira le conseil d'administration. Ce calendrier correspondra aux décaissements anticipés en vertu des prêts approuvés. Même s'il s'agit d'«effets à payer», l'ACDI fait valoir que ces effets ne représentent qu'un engagement à long terme du Canada et que, par conséquent, ils ne devraient pas être inclus dans le déficit au moment de leur émission.

11.100 À cet égard, la prise de position adoptée par l'ICCA sur la «Comptabilisation des transferts gouvernementaux» est la suivante : «Les transferts gouvernementaux doivent être constatés dans les états financiers d'un gouvernement à titre de dépenses ou de revenus dans l'exercice au cours duquel surviennent les faits qui donnent lieu aux transferts dans la mesure où : a) les transferts ont été autorisés; b) les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité, s'il en est; c) il est possible de faire une estimation raisonnable des montants en cause.» Il faut faire preuve de discernement pour comptabiliser les transferts de manière à refléter l'essentiel des événements qui sous–tendent le financement plutôt que la forme ou le modèle que prend celui–ci. Les directives techniques du Conseil du Trésor pour relever, quantifier, comptabiliser et déclarer les éléments de passif sont conformes à cette prise de position.

11.101 Les souscriptions au volet «Fonds» des banques régionales semblent satisfaire ces critères au moment de l'émission des billets à vue.

11.102 L'ACDI, de concert avec le ministère des Finances et le Bureau du contrôleur général, devrait réexaminer, et réviser s'il y a lieu, sa façon de comptabiliser et de déclarer les effets à payer aux banques régionales de développement.

Commentaire de l'ACDI : *L'ACDI et le Bureau du contrôleur général ont examiné la question et estiment que le traitement comptable actuel est approprié. Ces billets à vue sont des engagements pris à l'égard des banques de développement et ne constituent pas des créances, mais un engagement à l'égard de paiements futurs faits selon un calendrier préétabli, qui sert à déterminer les calendriers des projets. Par conséquent, le rapprochement des coûts et des avantages ou des extrants doit se faire au moment où les billets à vue sont encaissés et non au moment où ils sont émis.*

Un système de contrepoids s'impose

L'ACDI doit impliquer sa Direction générale des finances et de l'information centrale et sa Direction d'évaluation et de vérification

11.103 Malgré les risques financiers considérables pris par le Canada dans les banques régionales de développement, et qui vont en augmentant, l'ACDI nous a informés qu'elle ne comptait pas demander à la Direction générale des finances et de l'information centrale et à la Direction d'évaluation et de vérification de participer à la gestion de la participation du Canada aux banques régionales.

11.104 Nous croyons que l'un ou l'autre de ces services pourrait surveiller, indépendamment des gestionnaires du programme, la façon dont sont évalués périodiquement les risques et les avantages associés à la participation

du Canada aux banques régionales de développement et pourrait, à intervalles réguliers, examiner la manière dont cette participation est comptabilisée pour en déterminer la pertinence. Cela renforcerait le système de contrepoids à l'intérieur du processus de gestion.

Le Parlement doit connaître les risques et les avantages

L'ACDI devrait fournir une information de meilleure qualité

11.105 L'ACDI pourrait améliorer la qualité de l'information communiquée au Parlement sur la gestion de la participation du Canada aux banques régionales de développement. Le Parlement a besoin d'une information meilleure et plus pertinente. Cette information devrait être de nature «stratégique», par exemple : le rendement, au plan du développement, qu'obtiennent les principaux emprunteurs des banques régionales, l'intérêt pour le Canada d'être membre en permanence du conseil de chaque banque régionale de développement et la mesure dans laquelle il est avantageux pour le Canada d'utiliser à ce point ces institutions plutôt que de recourir à d'autres mécanismes multilatéraux ou bilatéraux d'aide au développement. L'ACDI pourrait aussi signaler au Parlement tout changement important relativement aux risques financiers et autres assumés par le Canada.

11.106 L'information concernant les banques régionales de développement est diffusée chaque année au moyen de trois documents principaux : la Partie III du Budget des dépenses, les Comptes publics du Canada et le rapport annuel de l'ACDI. Les députés peuvent également obtenir des renseignements sur les banques régionales de plusieurs autres façons : en s'adressant directement à l'ACDI, en assistant aux audiences des comités parlementaires et en lisant les rapports spéciaux publiés par ceux–ci, en visitant les banques et, dans certains cas, en représentant le Canada aux assemblées annuelles des banques régionales.

11.107 Notre vérification portait principalement sur les documents officiels que le public peut consulter et sur la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*. Nous avons examiné ces documents afin de déterminer si chacun atteignait son principal objectif pour ce qui est de l'information qu'il présente sur la participation du Canada aux banques régionales de développement.

Le Parlement a besoin d'une information meilleure et plus pertinente. Cette information devrait être de nature «stratégique».

11.108 Il est possible de renforcer la capacité du Parlement d'examiner minutieusement et efficacement les avantages que procure au Canada sa participation aux banques régionales de développement. Il faudrait une information plus pertinente sur de nombreux points. Par exemple, les objectifs précis de la participation du Canada aux banques régionales, l'ampleur des risques financiers et les avantages nets que le Canada retire de cette participation. Nous croyons qu'une évaluation et une divulgation périodiques des résultats permettraient de tracer un portrait plus juste des avantages nets. Nous reconnaissons toutefois qu'une évaluation de ce genre ne peut pas se faire uniquement en termes quantitatifs et précis.

11.109 Des améliorations s'imposent dans trois domaines : la Partie III du Budget des dépenses, l'apport de l'ACDI aux Comptes publics du Canada et la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*.

Il faudrait améliorer la Partie III du Budget des dépenses de l'ACDI

11.110 La Partie III du Budget des dépenses vise à faire connaître, pour chaque activité de programme, les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé. L'ACDI ne présente pas les résultats attendus en contrepartie des subventions, des paiements et des garanties que le Canada fournit aux banques régionales de développement.

Par exemple, aucun lien n'est établi entre les ressources demandées et les résultats que permettent d'obtenir les banques régionales de développement relativement à la promotion du développement économique et social prévu par la *Loi d'aide au développement international (institutions financières).*

11.111 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait s'efforcer de faire le lien entre les résultats attendus de sa participation aux banques régionales et l'argent dépensé. Si l'ACDI estime qu'il est impossible d'établir un tel lien, elle devrait signaler au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses les raisons qui l'en empêchent.

Une information de meilleure qualité sur les risques et les avantages associés à la participation du Canada aux banques régionales de développement améliorerait la capacité d'examen du Parlement.

Commentaire de l'ACDI : *Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre réponse à la recommandation du paragraphe 11.49, l'ACDI convient d'évaluer périodiquement la façon dont les objectifs du Canada, qui sont énoncés dans la Loi d'aide au développement international (institutions financières) sont atteints par l'entremise des BRD et de présenter un rapport à ce sujet. De fait, l'Agence tente d'effectuer ce genre d'évaluation de manière continue, particulièrement dans le cadre des décisions concernant la reconstitution des fonds ou des négociations concernant l'augmentation du capital. L'Agence tentera de mieux démontrer le lien entre les fonds versés par le Canada et les résultats escomptés de la participation canadienne aux BRD. Toutefois, l'Agence fait remarquer qu'il est difficile de chiffrer sans équivoque les avantages de la participation du Canada aux BRD en regard des objectifs visés. Les BRD participent à tout un éventail d'activités dont le Canada et la communauté internationale profitent et dont les avantages ne peuvent être facilement mesurés avec précision.*

Il faudrait améliorer l'apport de l'ACDI aux Comptes publics du Canada

11.112 La *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui prévoit la tenue des Comptes publics du Canada, exige un état de l'actif et du passif qui montre la situation financière du Canada à la fin de l'exercice ainsi qu'un état des recettes et des dépenses pour l'exercice. Comme nous l'avons dit, nous avons deux préoccupations à soulever quant à la façon dont la contribution du Canada aux banques régionales de développement est comptabilisée dans les Comptes publics du Canada : premièrement, le capital versé (391 millions de dollars) est comptabilisé comme un actif alors qu'à notre avis, la valeur comptable de cet actif devrait être révisée, et deuxièmement, les effets à payer, d'une valeur de 1,1 milliard de dollars, ne figurent pas au passif. À notre avis, il faut revoir la façon de comptabiliser l'obligation légale d'effectuer de futurs versements. Nous avons mentionné aux paragraphes 11.103 et 11.104 notre inquiétude quant à la participation insuffisante de la Direction générale des finances et de l'information centrale. Nous avons formulé des recommandations à cet égard aux paragraphes 11.93 et 11.102.

Il faudrait améliorer la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*

11.113 En raison des récentes demandes des pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique, la concurrence est plus vive entre les pays qui veulent obtenir des fonds d'aide au développement. En outre, il est de plus en plus évident que les problèmes de développement sont plus difficiles à régler qu'on ne l'a déjà cru. Les prêts à l'appui de réformes associés aux programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI ne permettront peut–être pas, dans certains pays en développement, d'obtenir les résul-

tats recherchés dans un avenir prochain. Il est peut–être temps pour le Parlement d'envisager de surveiller de plus près le rôle joué par le Canada dans les banques régionales de développement et les résultats qu'il en obtient.

11.114 La *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* ne comporte, par exemple, aucune disposition exigeant que le renouvellement de la participation du Canada aux banques régionales de développement soit fonction des résultats d'une évaluation du rendement. Il serait utile que le Parlement connaisse les résultats obtenus au cours des dernières années et les résultats recherchés dans les années à venir lorsqu'il approuve les paiements aux banques régionales de développement ou qu'il discute des politiques générales s'y rapportant.

11.115 Dans le chapitre 12 de notre Rapport de 1991, intitulé «Cotisations versées aux organisations internationales», nous recommandions au ministère des Affaires extérieures de fournir périodiquement, mais pas nécessairement chaque année, de l'information sur les coûts, les activités et les résultats liés à la participation du Canada aux mécanismes de coopération multilatérale. Nous estimons que l'ACDI devrait faire de même en ce qui concerne la participation du Canada aux banques régionales de développement. Elle pourrait, par exemple, soumettre un rapport complet au moment où des négociations sont menées pour reconstituer les ressources du volet «Fonds» ou augmenter la souscription au capital du volet «Banque». Pour jouer un rôle utile dans ce processus, le Parlement pourrait envisager de modifier la loi pour y inclure une disposition obligeant l'ACDI à présenter un rapport périodique.

11.116 Il faut également se pencher sur le lien de responsabilité entre les banques régionales de développement et le Parlement. Par exemple, la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)* ne prévoit pas que le ministre doive faire un rapport périodique sur la participation du Canada à ces banques régionales. En outre, le ministre n'a pas l'habitude d'encourager les administrateurs canadiens, qui sont détachés auprès des banques régionales et qui sont très bien informés de ce qui s'y passe, à comparaître devant les comités parlementaires pour rendre compte des résultats obtenus par ces institutions.

Il est peut–être temps pour le Parlement d'envisager de surveiller de plus près le rôle joué par le Canada dans les banques régionales de développement et les résultats qu'il en obtient.

11.117 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) devrait tenter d'instaurer, peut–être au moyen de modifications à la *Loi d'aide au développement international (institutions financières)*, une exigence d'évaluation périodique des résultats obtenus, au plan du développement et à d'autres plans, grâce à la participation du Canada aux banques régionales de développement, ainsi que de présentation d'un rapport au Parlement à cet égard.

Commentaire de l'ACDI : *L'Agence se conforme à la Loi d'aide au développement international (institutions financières). Elle fait un rapport au Parlement, la Partie III du Budget des dépenses, et se présente souvent devant les comités parlementaires (dont le sous–comité des institutions financières internationales récemment établi) pour répondre à leurs questions. Il n'appartient pas à l'ACDI de déterminer si des modifications devraient être apportées à la législation existante.*

Chapitre 12

Le ministère des Finances

Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	12.1
Introduction	
La participation — Un moyen de travailler à l'avancement de nos intérêts en matière de politique économique et étrangère	12.7
De nouveaux défis économiques exigent de nouvelles stratégies	12.13
La participation du Canada	12.22
Coûts et avantages pour le Canada	12.28
Objectifs et étendue de la vérification	12.30
Observations et recommandations	
Examen de la participation du Canada — Objectifs et résultats	12.33
Il faut que les raisons pour lesquelles le Canada participe aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes soient précisées et énoncées clairement (12.35)	
Il y a lieu de faire le point sur les objectifs, l'ampleur et les résultats de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes (12.43)	
Il faut recueillir des renseignements sur les résultats et les avantages de la participation du Canada et faire rapport à cet égard (12.50)	
La gestion du risque financier	12.57
La demande d'aide financière pour les institutions de Bretton Woods et les institutions connexes ne cesse d'augmenter (12.57)	
Le risque financier lié à notre participation est considéré comme étant faible (12.61)	
Le niveau des provisions pour pertes sur prêts de la Banque mondiale doit continuer d'être réévalué, tout particulièrement du point de vue de l'actionnaire (12.65)	
Procédures de fonctionnement — Traitement de l'information et coordination avec les autres entités	12.72
Reddition de comptes — L'information transmise au Parlement	12.79
L'information transmise au Parlement doit être améliorée (12.79)	
Le traitement comptable des effets à payer à l'Association internationale de développement doit être revu (12.88)	

Table des matières (suite)

Pièces

12.1 Les dépenses officielles du Canada au titre de l'aide publique au développement par canal de prestation
12.2 Les souscriptions par habitant des membres du G–7 à la Banque mondiale
12.3 La participation financière du Canada au FMI
12.4 Les engagements du Canada auprès du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque européenne
12.5 Questions possibles pour une évaluation

Vérificatrice générale adjointe : Bonnie Miller
Vérificateur responsable : Michael Adibe

Le ministère des Finances

Participation aux institutions de Bretton Woods et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Points saillants

12.1 Le Canada poursuit ses objectifs en matière de politique économique et extérieure de diverses manières, notamment en participant aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes, soit le Fonds monétaire international (FMI) et le Groupe de la Banque mondiale, ainsi qu'à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. La quote-part (la souscription) du Canada au FMI est de 4,6 milliards de dollars. Ses engagements financiers dans le Groupe de la Banque mondiale et dans la Banque européenne pour la reconstruction et le développement s'élèvent à 5,6 milliards de dollars.

12.2 Le rôle du Fonds monétaire international et celui du Groupe de la Banque mondiale ont évolué avec le temps. L'un et l'autre poursuivent maintenant des buts socio-économiques plus vastes, en plus de leurs objectifs traditionnels et respectifs d'équilibre de la balance des paiements et de développement économique durable. La crise de la dette internationale et la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, en vue d'aider les anciens pays du bloc communiste de l'Europe de l'Est, pourraient mettre le Canada et les autres membres créanciers dans une position où ils auraient à accroître leur aide financière.

12.3 Plusieurs facteurs indiquent que le gouvernement doit revoir les objectifs et l'ampleur de sa participation aux institutions de Bretton Woods, et les résultats qui en découlent, en regard des engagements financiers qu'il a pris envers ces institutions et de ses autres impératifs financiers. Parmi ces facteurs figurent un taux de succès à la baisse des projets qu'appuie la Banque mondiale, l'évolution des rôles et de l'activité des institutions et les compressions budgétaires en vigueur au Canada.

12.4 Le Canada et d'autres membres créanciers ont proposé que la Banque mondiale continue de réexaminer sa dotation aux provisions pour pertes sur prêts, eu égard à la part importante des prêts assortis de risques élevés figurant dans son portefeuille et à la précarité des perspectives économiques mondiales.

12.5 Le ministère des Finances a amélioré l'information qu'il présente au Parlement et au public concernant la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods. Il doit toutefois améliorer davantage les renseignements portant sur les objectifs de cette participation, sur les résultats qu'elle donne, de même que sur les engagements et sur les risques financiers connexes auxquels le Canada est exposé.

12.6 Nous craignons qu'en raison du libellé de la Loi de crédits, le Parlement ne soit pas pleinement mis au courant du fait qu'il approuve un engagement financier important sous forme de souscriptions de capital exigibles lorsqu'il approuve les paiements à la Banque mondiale.

Introduction

La participation — Un moyen de travailler à l'avancement de nos intérêts en matière de politique économique et étrangère

12.7 La grande dépression des années 30 et la Seconde Guerre mondiale ont été la cause d'énormes bouleversements dans l'économie de nombreux pays. Le relèvement de ces économies et l'établissement de mécanismes en vue de faciliter le commerce international et la circulation des capitaux ont été au coeur des nombreux accords multilatéraux conclus vers la fin de la guerre et peu après celle–ci. Deux institutions financières internationales ont été établies lors de la conférence de Bretton Woods, en 1944, sous les auspices du Conseil économique et social des Nations–Unies : le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (appelée BIRD ou Banque mondiale).

12.8 Le bien–être économique des Canadiens a toujours été étroitement lié au commerce extérieur ainsi qu'à la circulation internationale des capitaux. Le Canada est donc intéressé à favoriser un système monétaire international efficace, des taux de change stables, un milieu commercial ouvert et le développement mondial : ce sont là les raisons d'être des institutions de Bretton Woods. Par conséquent, la participation du Canada aux activités de ces institutions lui sert en partie à poursuivre ses intérêts en matière de politique économique et extérieure.

12.9 Le Fonds monétaire international. Le Fonds monétaire international (FMI) a été créé pour promouvoir le bon fonctionnement du système monétaire international, et ce, dans le but de faciliter le commerce et la circulation des capitaux dans le monde. Il fournit une aide financière aux pays membres de façon à les aider à surmonter les difficultés de balance des paiements qu'ils rencontrent à court terme. Il surveille et analyse les politiques de taux de change et le rendement économique de tous les pays membres et discute de ses conclusions avec eux.

12.10 Le FMI est financé grâce aux quotes–parts versées par les membres, dans leur propre devise pour une part, et en devises fortes pour une autre. La quote–part de chaque membre correspond à son importance économique relative, et détermine le pourcentage de voix qui lui revient ainsi que le montant maximum d'aide qu'il peut obtenir du Fonds pour améliorer sa balance des paiements.

12.11 Le Groupe de la Banque mondiale. Créée à l'origine pour contribuer à relever les économies de l'Europe et du Japon ravagées par la guerre, la Banque mondiale, dont le siège social est à Washington (D.C.), est maintenant la plus importante source de financement pour le développement dans le monde. La Banque mondiale, de pair avec les institutions spécialisées qui lui ont été associées par

Le Canada participe au Fonds monétaire international, aux institutions du Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement afin de promouvoir ses intérêts en matière de politique économique et étrangère.

Le siège social de la Banque mondiale, à Washington (D.C.). La Banque mondiale est la plus importante source de financement pour le développement dans le monde (voir le paragraphe 12.11).

après, soit l'Association internationale de développement, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements, constitue le Groupe de la Banque mondiale. L'objectif commun des institutions de ce groupe est de contribuer à élever le niveau de vie dans les pays en développement en dirigeant vers eux des ressources financières à long terme.

12.12 Les souscriptions à la Banque mondiale par les pays membres sont versées sous forme de capital d'apport — une modeste partie (environ 7 p. 100) du total — et de capital exigible (une promesse de payer, si nécessaire). En se servant de ces quotes–parts et du produit de ses propres opérations, la Banque mondiale emprunte sur les marchés de capitaux pour consentir des prêts de développement aux pays membres en développement, qui bénéficient ainsi d'un accès plus facile aux capitaux et de taux d'intérêt qui sont beaucoup plus favorables que ceux qu'ils pourraient obtenir eux–mêmes.

De nouveaux défis économiques exigent de nouvelles stratégies

12.13 Après la Seconde Guerre mondiale, le Fonds monétaire international a mis en oeuvre un code de conduite destiné à promouvoir la stabilité des taux de change grâce à l'adoption d'un taux de change fixe lié au dollar américain et à l'or. À l'époque, le Fonds comptait surtout des pays industrialisés en tant que membres. Cependant, entre 1971 et 1973, la plupart des pays ont adopté des taux de change flottants, ce qui a forcé le Fonds à fonctionner de façon très différente.

12.14 Au début des années 80, la faiblesse du prix des denrées, la récession dans les pays industrialisés, les taux d'intérêt réel élevés, les échecs de politique intérieure et d'autres facteurs encore ont rendu difficile, pour les nations plus pauvres, le remboursement de leurs emprunts internationaux, que ce soit à des banques commerciales ou à d'autres nations. Les institutions financières et les pays créanciers ont été forcés de chercher le moyen de faire face à une crise qui menaçait de ruiner le système financier international.

12.15 C'est ainsi que le G–7 (c'est–à–dire le groupe des sept nations les plus industrialisées, dont le Canada fait partie) a conçu plusieurs plans correcteurs que le FMI, avec son expérience de la restructuration économique et sa capacité d'analyse de la conjoncture, était particulièrement bien placé pour aider à mettre en oeuvre.

12.16 Les approches à court terme, adoptées traditionnellement en cas de difficultés relatives à la balance des paiements, n'ont pas pu venir à bout des problèmes chroniques et récurrents dont ont été affligés un certain nombre de pays au cours des deux dernières décennies. Le FMI et d'autres experts estiment qu'il faut trouver des solutions structurelles à long terme. En conséquence, le FMI a adapté quelques–uns de ses mécanismes de financement et quelques–unes de ses politiques de prêt aux besoins précis de certains membres. Et, quoique le FMI n'ait pas été conçu à l'origine comme institution de développement du tiers monde, il s'est doté d'une capacité d'ajustement structurel ainsi que d'une capacité d'ajustement structurel renforcée qui lui permettent de prêter de l'argent à long terme et à des taux d'intérêt de faveur à des pays à faible revenu et lourdement endettés. Toutefois, le rôle du FMI demeure toujours celui d'un organisme monétaire qu'intéressent d'abord et avant tout les questions macro–économiques.

12.17 L'attitude du Groupe de la Banque mondiale envers la question du développement a également évolué. Historiquement, les fonds de développement étaient canalisés vers des projets et des programmes aux objectifs très circonscrits. Les ramifications économiques, sociales et environnementales plus vastes de ces projets

n'étaient pas complètement précisées et, par conséquent, étaient ignorées.

12.18 Depuis le début des années 80, de plus en plus de prêts de la Banque mondiale se sont trouvés liés à l'aide d'ajustement sectoriel et structurel, dont le but est de renforcer des secteurs entiers de l'économie. En 1992, les prêts à l'ajustement constituaient 27 p. 100 de tous les prêts autorisés. Des conditions telles que la protection de l'environnement sont maintenant attachées à certains prêts, et la Banque mondiale n'hésite pas à exprimer les préoccupations qu'elle a à l'endroit des politiques des pays bénéficiaires. De même, il va maintenant de soi que les fonds de développement soient engagés en conformité de certains objectifs et projets macro–économiques, de sorte que les activités de la Banque mondiale se rapprochent peu à peu de celles du FMI.

12.19 Au fur et à mesure que ces institutions ont orienté leurs stratégies vers les réformes macro–économiques, leur collaboration et leur coordination se sont améliorées. Cependant, il est en soi difficile d'analyser l'efficacité de stratégies à long terme et à objectifs multiples. Le défi à relever consiste à définir précisément les objectifs, à recueillir les renseignements nécessaires et à faire des analyses qui permettent l'affectation et l'utilisation la plus efficiente et la plus efficace possible des rares fonds disponibles pour le développement.

12.20 La Banque européenne pour la reconstruction et le développement. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (appelée Banque européenne ou BERD) a été créée en 1991 pour canaliser l'aide financière aux anciens pays communistes de l'Europe de l'Est, y compris les pays de l'ancienne Union soviétique. Elle a pour mandat de favoriser la transition vers la démocratie et l'économie de marché, et de promouvoir l'esprit d'entreprise ainsi que l'initiative privée dans ces pays. La Banque s'attache aussi à promouvoir l'adoption d'institutions démocratiques et le respect des droits de la personne.

12.21 Le financement de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement est analogue à celui de la Banque mondiale, mais le capital d'apport représente 30 p. 100 du total des souscriptions des états membres, comparé à 7 p. 100 pour la Banque mondiale. La Banque européenne emprunte également sur les marchés de capitaux pour financer ses prêts et ses investissements.

La participation du Canada

12.22 L'adhésion du Canada au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale a été autorisée aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods*, qui date de 1945. Depuis l'apparition des organismes affiliés à la Banque mondiale, la participation du Canada est autorisée par la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes* de 1985, telle que modifiée. Notre participation à la Banque européenne est autorisée aux termes de la *Loi sur l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*, qui date de 1991.

12.23 Le ministère des Finances est le principal gestionnaire de la participation du Canada à ces institutions. Les autres ministères et organismes qui jouent un rôle en la matière sont l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère des Affaires extérieures et la Banque du Canada. De toute évidence, une bonne coordination s'impose.

12.24 La Division des finances et du développement international du ministère des Finances gère les relations du Canada avec le Fonds monétaire international, avec le Groupe de la Banque mondiale et avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Elle dispose d'un administrateur dans chacune de ces institutions. La division :

- examine les politiques financières et les directives ou lignes directrices opérationnelles des institutions;
- procède à certaines analyses et fournit des données en vue de la rédaction de documents d'orientation, de documents relatifs aux prêts et de propositions de projets à l'ajustement structurel des institutions;
- diffuse de l'information et consulte les autres ministères et organismes intéressés;
- coordonne ses activités avec celles des autres centres qui participent à la gestion d'autres banques de développement multilatéral et du programme canadien de portée générale appelé «aide publique au développement».

Le ministre des Finances fait rapport tous les ans au Parlement sur ces activités.

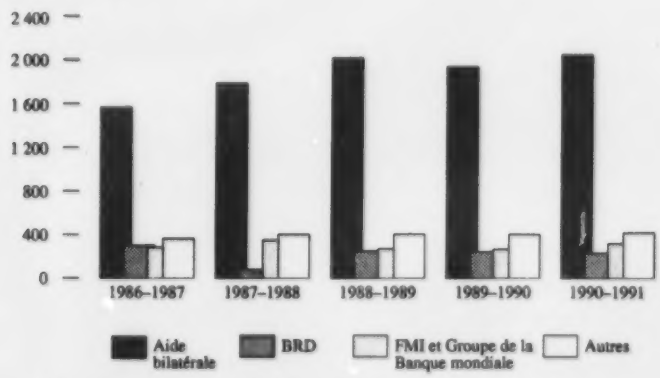
12.25 Les administrateurs canadiens faisant partie de ces institutions financières représentent d'autres pays, des pays emprunteurs pour la plupart, aussi bien que le Canada. Ils cumulent donc deux fonctions, qui sont de promouvoir les intérêts du Canada en tant que créancier, et ceux des autres membres en tant qu'emprunteurs, même s'il peut arriver que ces intérêts soient incompatibles.

12.26 Le pourcentage des voix revenant au Canada est très faible (3,2 p. 100 au FMI le 30 avril 1991, 3 p. 100 à la Banque mondiale le 30 juin 1991, et 3,5 p. 100 à la Banque européenne le 31 décembre 1991). Le Canada n'a pas de droit de veto. Ses administrateurs tentent d'amener les institutions à adopter des politiques et des arrangements administratifs qui, selon le Canada, sont de nature à mener à un développement durable, qui soit conséquent avec les autres buts et priorités que le Canada favorise. Cependant, la capacité du Canada à influer sur les décisions prises par les institutions va beaucoup plus loin. Avec un de ses nationaux dans chaque conseil d'administration, et en tant que membre du G–7, qui exerce collectivement une grande influence sur l'établissement des priorités et des stratégies des institutions, et même sur le déroulement de leurs activités, le Canada peut exercer une influence proportionnellement plus grande que son pourcentage de voix lorsqu'il obtient l'appui de ses alliés du G–7.

12.27 La participation du Canada à ces institutions est liée à son programme d'aide publique au développement. La contribution du Canada au FMI et au Groupe de la Banque mondiale s'élevait, en 1990–1991, à 320 millions de dollars, soit près de 11 p. 100 du total de ses dépenses d'aide publique au développement cette année–là. Par habitant, la quote–part du Canada à la Banque mondiale est la plus élevée parmi celles des pays du G–7 (voir les pièces 12.1 et 12.2).

Pièce 12.1

Les dépenses officielles du Canada au titre de l'aide publique au développement par canal de prestation (en millions de dollars)



BRD – Banques régionales de développement
FMI – Fonds monétaire international

Source : Rapports annuels de l'ACDI

La participation du Canada aux institutions de Bretton Woods est liée à son programme d'aide publique au développement.

Coûts et avantages pour le Canada

12.28 En tant que membre, le Canada aide ces institutions au moyen de souscriptions de capitaux d'apport, de souscriptions de capitaux exigibles (une promesse de payer, si nécessaire), de prêts et d'autres engagements. Il est également tenu de respecter les conditions et modalités posées par les statuts des institutions. Au 31 mars 1991, la quote–part du Canada au FMI s'élevait à 4,6 milliards de dollars. Le total des engagements financiers du Canada auprès du groupe de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement était de 5,6 milliards de dollars (voir les pièces 12.3 et 12.4).

12.29 La participation du Canada à ces institutions lui rapporte des avantages commerciaux mesurables, sous forme de marchés de biens et de services octroyés au Canada par la Banque mondiale et l'Association internationale de développement. Le bon fonctionnement du système monétaire mondial, l'amélioration des échanges commerciaux et de la circulation des capitaux, ainsi que les conditions d'un développement économique international durable, que favorisent ces institutions, rapportent aussi au Canada, quoique les avantages ainsi retirés soient difficiles à évaluer. Grâce à cette participation, le gouvernement a accès à de l'information qu'il ne pourrait pas obtenir dans le cadre de programmes bilatéraux. Cependant, le fait d'être représenté au G–7 et aux conseils d'administration impose aussi au pays une responsabilité de partager les risques et les fardeaux inhérents à la gestion d'ensemble.

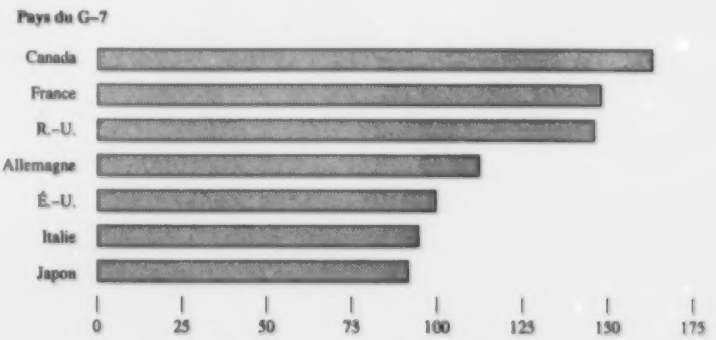
Objectifs et étendue de la vérification

12.30 Notre vérification avait pour objectifs d'établir, premièrement, comment le ministère des Finances surveille la mesure dans laquelle la participation du Canada contribue à l'atteinte de ses objectifs et fait rapport en conséquence; deuxièmement, comment les Finances gèrent les risques liés aux engagements financiers du Canada envers les institutions concernées; troisièmement, comment les Finances gèrent le flux d'information et comment elles coordonnent leurs activités avec les autres ministères et organismes intéressés; et enfin, si les Finances informent le Parlement et lui rendent compte comme il convient de la participation du Canada à ces institutions. Nous expliquons, dans les diverses sections du présent chapitre, nos motifs pour examiner ces secteurs et ce que nous nous attendions à trouver.

12.31 Notre vérification a surtout porté sur la gestion faite par les Finances de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods (le FMI et le Groupe de la Banque mondiale); elle a compris un bref examen du rôle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, qui est de création relativement récente. Comme notre vérification mettait l'accent sur le rôle joué par ces institutions pour faciliter la durabilité de la croissance économique des pays en développement, nous nous sommes surtout

Pièce 12.2

Les souscriptions par habitant des membres du G–7 à la Banque mondiale, au 30 juin 1991 (en dollars US)



Sources : Rapport annuel de 1991 de la Banque mondiale et statistiques financières internationales du FMI

La contribution du Canada par habitant est la plus élevée du G–7.

attachés à la participation du Canada au groupe de la Banque mondiale.

12.32 Quoique cette vérification ait supposé de notre part une certaine compréhension des opérations de prêt de ces institutions, elle n'a **pas** consisté en une vérification de ces institutions.

Observations et recommandations

Examen de la participation du Canada — Objectifs et résultats

12.33 Nous nous sommes penchés sur la façon dont les Finances surveillent et examinent le flux de l'information relative à l'efficacité des institutions, en particulier eu égard à la réalisation des objectifs du Canada en matière de développement international.

12.34 Compte tenu de l'importance des engagements financiers en cause, il est raisonnable de s'attendre :

- à ce que soient clairement énoncés les objectifs et les coûts de la participation du Canada, afin que le Parlement et le public soient au courant des raisons de cette participation et soient en mesure d'en évaluer objectivement les résultats;
- à ce que le ministère des Finances et le gouvernement examinent et évaluent périodiquement les objectifs, l'ampleur, les coûts et les résultats de la participation du Canada à ces institutions.

Pièce 12.3

La participation financière du Canada au FMI au 31 mars 1991 (en millions de dollars)

Souscription (quote-part)	4 565	
Moins : Effets à payer	3 854	
Dépôt en espèces du FMI à la Banque du Canada	12	
	3 866	(1)
Position de réserve au Fonds	699	(2)
Portefeuille des droits de tirage spéciaux (DTS)	1 678	(3)
Moins : Les allocations de DTS	1 210	(3)
Portefeuille de DTS net	468	
Facilité d'ajustement structurel renforcée et prêt à la Guyane	59	
Marges de crédit	1 385	(4)
Autres engagements	667	

(1) Cette somme représente le portefeuille de dollars canadiens du FMI. Environ un quart de 1 p. 100 de la souscription (quote-part) du Canada est constituée d'espèces déposées à la Banque du Canada. Le reste des dollars canadiens sont conservés par le FMI sous forme de billets à vue. L'encaissement des billets pour financer les activités et les opérations du Fonds donne lieu à des changements compensateurs dans les niveaux de deux composantes des réserves internationales du Canada, le portefeuille de devises étrangères et sa position de réserve au Fonds.

(2) Le Canada a le droit de retirer ce montant à volonté du FMI pour les besoins de sa balance des paiements.

(3) Le DTS est une devise internationale créée par le FMI à l'intention des pays membres du Département des droits de tirage spéciaux du FMI. En tant qu'actif, le portefeuille de DTS représente des droits d'acheter des devises d'autres pays membres du Département des droits de tirage spéciaux, et de faire des versements au FMI lui-même. Les allocations de DTS sont des éléments de passif du Canada, attendu qu'il pourrait se produire des situations où le Canada se voie demander de verser ces allocations, en tout ou en partie.

(4) Cette somme représente la part canadienne d'un arrangement de crédit visant à compléter les ressources du FMI. Le FMI ne s'est pas servi de cet arrangement en 1991. La marge de crédit est limitée par le droit qu'a le Canada de ne pas répondre aux appels de versement pour des raisons de balance des paiements et de réserve. Tout prélèvement comporterait un échange de DTS ou de devises des réserves officielles contre une part des réserves du FMI.

Source : Comptes publics, ministère des Finances et Banque du Canada

Il faut que les raisons pour lesquelles le Canada participe aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes soient précisées et énoncées clairement

12.35 Les objectifs poursuivis par le Canada dans sa participation à ces institutions doivent être clairement énoncés pour que la rentabilité de cette participation puisse être évaluée.

12.36 Dans son rapport de 1991 sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, les Finances déclarent : «En sa qualité de pays membre du FMI, le Canada peut promouvoir un système financier stable à l'échelle mondiale et favoriser, dès le début, un rajustement méthodique des politiques dans les pays aux prises avec un déséquilibre insoutenable des paiements extérieurs. Ce sont les objectifs que le Canada a toujours appuyés et qui influencent encore les politiques canadiennes à l'égard du Fonds.» Elles ajoutent : «Le Canada peut tirer plusieurs avantages de son statut de membre de la Banque mondiale, cette

dernière exerçant une influence considérable au chapitre des programmes de développement global, des politiques et de l'innovation. En outre, non seulement la Banque est l'organisme le plus important au monde sur le plan du développement, mais elle a également le plus d'influence et est la plus active à cet égard. À titre de pays membre de la Banque mondiale, le Canada a donc un certain poids dans la prise de décisions relativement importantes et a accès à des renseignements qu'il ne peut normalement obtenir dans le cadre de son programme bilatéral.»

12.37 Les documents internes des Finances font état d'autres objectifs à la participation du Canada : la durabilité du développement, la lutte contre la pauvreté, la protection et l'amélioration de l'environnement et une direction «convenable» au moyen de la prestation de prêts et d'une aide financière fondés sur des orientations précises. Le Canada s'attend également à retirer des avantages commerciaux de sa participation : l'octroi de marchés de biens et de services au Canada par la Banque mondiale et ses institutions connexes, et la création d'emplois pour des Canadiens au sein de ces organismes.

12.38 Ces objectifs et les résultats prévus, qui sont indiqués dans les documents internes du ministère des Finances, ne sont pas signalés par celui–ci dans la Partie III du Budget des dépenses, ni dans le rapport annuel relatif à la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*. L'objectif ayant trait aux organisations financières internationales est plutôt décrit par les Finances dans la Partie III comme étant de «fournir des fonds pour le paiement des souscriptions du Canada à divers organismes internationaux». Rien n'est mentionné quant aux résultats attendus de ces versements, et la nature de la répartition des charges qui y sont associées n'est pas précisée. Les objectifs de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes ne sont énoncés dans aucun document public de façon assez claire et assez complète pour que le Parlement et le public soient pleinement informés des raisons pour lesquelles les deniers des contribuables sont dépensés, c'est–à–dire les motifs de la participation du Canada et ses responsabilités connexes, et pour fournir une base à l'évaluation des résultats obtenus.

12.39 Dans les documents publics tout comme dans les documents internes, les buts et les objectifs de la participation du Canada sont exprimés en termes généraux et abstraits, qui ne peuvent se mesurer. Par exemple, ce qu'on entend par développement durable et direction convenable n'est pas défini, pas plus que les critères qui permettraient d'évaluer la mesure dans laquelle ces buts sont atteints. Le ministère des Finances a fait état de la

Pièce 12.4

Les engagements du Canada auprès du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque européenne au 31 mars 1991 (en millions de dollars)

	Groupe de la Banque mondiale(1)	Banque européenne	Total
Souscriptions nettes (2)	387 (3)	–	387
Souscriptions de capital exigibles (4)	4 713	321	5 034
Autres engagements	–	138	138
Total	5 100	459	5 559

(1) Le Groupe de la Banque mondiale comprend la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Association internationale de développement, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements.

(2) Souscriptions de 391 millions de dollars moins des effets à payer de 4 millions de dollars.

(3) Ce montant ne comprend pas les souscriptions à l'Association internationale de développement qui sont débitées lorsque les billets sont encaissés. Au 31 mars 1991, les contributions à l'Association internationale de développement s'élevaient à 3 531 millions de dollars. De ce montant, 885 millions de dollars n'avaient pas encore été encaissés par l'Association. À la même date, les engagements à l'Association internationale de développement, au titre de contributions supplémentaires, s'élevaient à 592 millions de dollars.

De plus, si le Canada souscrit aux actions supplémentaires prévues en 1998 dans le cadre de l'augmentation générale du capital de la Banque mondiale, les souscriptions de capital d'apport et les souscriptions de capital exigibles à la Banque mondiale augmenteront respectivement de 45 millions de dollars et de 1 457 millions de dollars.

(4) Les souscriptions de capitaux ne sont susceptibles d'être appelées à versement qu'en cas de nécessité pour répondre aux obligations contractées par la Banque mondiale en fait d'emprunts ou de garanties et pour honorer les obligations de l'Agence multilatérale de garantie des investissements et de la Banque européenne.

Source : Comptes publics et ministère des Finance.

Les objectifs visés par la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes doivent être précisés et énoncés clairement afin que le Parlement et le public soient pleinement informés de la raison des dépenses et afin qu'il y ait une base sur laquelle évaluer les résultats.

nécessité de ce genre de critères afin, par exemple, de pouvoir mesurer l'efficacité du travail accompli par l'Association internationale de développement pour réduire la pauvreté. En général, les cibles et les indicateurs relatifs aux résultats escomptés, qui intéressent particulièrement le Canada, ne sont pas énoncés. L'évaluation indépendante de la mesure dans laquelle les buts sont atteints est donc plus difficile. Il faut, pour que les avantages de la participation du Canada puissent être évalués, que les objectifs soient clairement énoncés et que des indicateurs de résultats soient définis, lorsque la chose est possible, et surveillés de près.

12.40 Lorsque des indicateurs permettant d'évaluer l'atteinte de certains objectifs ont été définis, les résultats sont mesurés et signalés. Dans le rapport sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, qu'il est légalement tenu de publier, le ministère des Finances a fourni des renseignements sur les marchés (dépenses discernables) octroyés au Canada par la Banque mondiale et par l'Association internationale de développement, et ce, dans quatre catégories d'activités : les services de consultation, les travaux publics, les machines et l'équipement, et les autres biens confondus. Il a également indiqué le nombre et le pourcentage de Canadiens qui travaillent à la Banque mondiale. Aucun renseignement relatif à l'emploi n'a été fourni quant au Fonds monétaire international. Les Finances et les Affaires extérieures se tiennent également au courant de certains aspects des avantages commerciaux retirés par le Canada, et font rapport à ce sujet. De même, pour ce qui est des négociations en vue de la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement, le ministère des Finances a examiné et utilisé des indicateurs précis mis au point par le Programme des Nations Unies pour le développement (incidence de la pauvreté ou proportion de la population vivant au–dessous du seuil de la pauvreté, espérance de vie, indice de rendement scolaire, PIB rajusté par habitant, indice d'amélioration des conditions humaines, le tout classé par pays et par région) pour définir la position du Canada en ce qui a trait à la répartition régionale des ressources de l'Association.

12.41 Ces indicateurs fournissent des données concrètes qui peuvent aider à évaluer la mesure dans laquelle ont été atteints les objectifs qui ont été clairement précisés, et on rendrait plus évidents les résultats de la participation du Canada si on les publiait. Cependant, ils ne suffisent pas en eux–mêmes. Les changements dans les indicateurs ne peuvent être attribués uniquement ni aux activités du Groupe de la Banque mondiale, ni à la participation du Canada. Une évaluation ou un examen régulier dans lequel on tiendrait compte de l'analyse de ces indicateurs ainsi que d'autres indicateurs et renseignements pertinents, permettrait de se faire une idée plus précise de la mesure dans laquelle l'adhésion du Canada au Groupe de la Banque mondiale produit les résultats escomptés.

12.42 Le gouvernement devrait énoncer clairement et complètement les objectifs de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes. Le ministère des Finances devrait définir, surveiller et analyser un certain nombre d'indicateurs lui permettant d'évaluer dans quelle mesure le Canada atteint les objectifs qu'il vise par sa participation à ces institutions et il devrait faire rapport à ce sujet.

Commentaire du ministère : *Nous convenons que les objectifs de la participation du Canada à ces institutions doivent être clairement exposés. Les rapports annuels présentés au Parlement fournissent un aperçu global des activités des institutions, ainsi que des objectifs et avantages de la participation du Canada. De plus, des*

rapports exhaustifs sont présentés au Parlement de façon plus directe grâce aux comparutions fréquentes devant des comités parlementaires, y compris le Sous–comité de la Chambre des communes sur les institutions financières internationales (IFI), récemment établi. Il convient de souligner qu'il est difficile d'évaluer en termes inéquivoques et quantifiables les avantages de la participation à ces institutions en fonction des objectifs que s'est fixés le Canada. Les IFI diffèrent beaucoup des banques commerciales; elles s'adonnent à une gamme d'activités qui offrent des avantages pour le Canada et la communauté internationale qu'il n'est pas facile de mesurer avec précision. Ce serait ignorer ces avantages importants que de porter, en fonction de critères commerciaux limités, des jugements sur la valeur que le Canada reçoit en contrepartie de sa participation.

Il y a lieu de faire le point sur les objectifs, l'ampleur et les résultats de la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes

12.43 Plusieurs facteurs militent en faveur d'un examen des objectifs, de l'étendue et des résultats de la participation du Canada au FMI, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

12.44 Tout d'abord, comme nous l'avons déjà souligné, les rôles, les activités et les mécanismes de financement des institutions ont évolué avec le temps (voir les paragraphes 12.13 à 12.19). Un examen complet du mandat de ces institutions, mis en regard de leurs activités (de préférence en collaboration avec les autres membres intéressés du G–7, à des fins d'économie et d'efficacité), permettrait peut–être d'améliorer grandement la qualité de la reddition de comptes.

12.45 Deuxièmement, dans le cadre de son évaluation continue en vue de répertorier les secteurs d'amélioration possible, la Banque mondiale s'est dite préoccupée du fait que le taux de réussite des projets qu'elle finance ait baissé. La proportion des projets qui connaissent des problèmes et des projets rapportés par le Département de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale comme n'ayant pas été couronnés de succès augmente depuis 1979. Les retombées sociales, culturelles et écologiques négatives de certains de ces projets sont également devenues un sujet de préoccupation. Par ailleurs, une étude de l'Institut Nord–Sud a abouti à la conclusion que le système d'aide multilatérale avait très bien marché pour le Canada, car il avait bien servi les multiples intérêts Canadiens et globaux. Cependant, l'étude et les examens subséquents de l'Institut ont relevé des questions d'aide multilatérale qui exigent qu'on leur accorde de l'attention. Il est difficile de se faire une idée juste sans des rapports réguliers sur les résultats, ou sans une évaluation indépendante ou publique de la mesure dans laquelle les objectifs du Canada sont atteints au moyen des activités du groupe de la Banque mondiale.

12.46 Troisièmement, un certain nombre de facteurs internationaux vont dans le sens d'accorder des ressources supplémentaires à ces institutions. Les problèmes de développement, de balance des paiements et de dettes persistent dans les pays du tiers monde. Il faut des ressources importantes pour remédier à ces problèmes et pour aider à la reconstruction des économies de l'Europe de l'Est. Tout cela a entraîné une augmentation de la demande de financement, qui ne semble aucunement vouloir diminuer. Cela veut dire que les pressions sur le Canada et sur les autres membres créanciers en vue d'augmenter leur soutien financier vont s'accentuer, et cela au moment même où, au pays, des pressions budgétaires militent en faveur de la réduction

Des examens périodiques de la façon dont la participation du Canada au FMI et au Groupe de la Banque mondiale lui permet d'atteindre les objectifs qu'il poursuit donneraient des indications précieuses sur le meilleur usage à faire des fonds limités de l'aide publique au développement et sur la façon de rendre plus efficace la participation du Canada.

de l'aide au développement et des autres dépenses. Le gouvernement fédéral, lui–même aux prises avec des compressions budgétaires, doit comparer les résultats escomptés et les résultats obtenus grâce à la participation du Canada à ces institutions multilatérales et à d'autres organismes semblables à la lumière des engagements financiers pris envers ces institutions et des autres demandes faites à l'endroit des deniers publics.

12.47 Quatrièmement, des évaluations fourniraient au gouvernement des renseignements utiles pour déterminer la meilleure façon de répartir les fonds limités de l'aide publique au développement entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale, ainsi qu'entre les banques de développement mondiales et les banques de développement régionales. On pourrait s'attendre à ce que ces ressources soient affectées, du moins en partie, là où elles servent le mieux à atteindre les objectifs du Canada. Lorsqu'il a élaboré la position du Canada en vue de la négociation de la dixième augmentation des ressources de l'Association internationale de développement, le ministère des Finances a demandé que soient fournis, de façon plus régulière et systématique, des renseignements plus transparents sur la mesure dans laquelle les efforts déployés par les pays bénéficiaires pour lutter contre la pauvreté sont pris en considération dans l'affectation des ressources de l'Association. Des principes analogues pourraient être appliqués à la répartition des fonds du programme canadien d'aide publique au développement.

12.48 Cinquièmement, les leçons tirées des examens périodiques pourraient fournir des indications sur la façon de rendre plus efficace la participation du Canada. Ces examens pourraient également permettre de trouver des réponses à des questions pertinentes telles que celles qui sont posées dans la pièce 12.5, et à d'autres encore, soulevées par le ministère des Finances lors de la préparation des négociations sur la reconstitution des ressources dans le paragraphe précédent.

12.49 Sixièmement, à notre connaissance, le gouvernement fédéral n'a jamais fait le moindre examen global de la participation du Canada aux institutions concernées depuis que celui–ci y est entré, en 1945. De temps à autre, le ministère des Finances a effectué des études poussées mais partielles, généralement lorsque les pays membres se voyaient demandés d'approuver une reconstitution du capital ou une augmentation des quotes–parts. En 1985, le Canada a également participé à une étude du groupe des dix (G–10) sur le fonctionnement du système monétaire international. Par ailleurs, le ministère examine les questions qui intéressent le Canada et fait des commentaires à ce sujet afin de promouvoir la poursuite des objectifs du Canada par ces institutions. Cependant, ces examens n'ont pas permis de fournir au Parlement et au public suffisamment de renseignements sur la

Pièce 12.5

Questions possibles pour une évaluation

- Quels sont les visés objectifs et les avantages escomptés par la participation du Canada? Quelle priorité ou importance est attachée à chacun d'eux?
- Ces objectifs sont–ils toujours pertinents et conformes à la connaissance qu'en ont les députés?
- Ces objectifs sont–ils conformes au but et aux statuts des institutions?
- Les activités et les stratégies des institutions sont–elles conformes au programme canadien d'aide publique au développement et aux autres objectifs du Canada en matière de politique étrangère?
- En quoi contribuent–elles à l'atteinte de chacun des objectifs du Canada?
- Quelle est l'efficacité relative des différents canaux de prestation (aide bilatérale, Groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement) de l'aide au développement fournie par le Canada?
- Est–ce que les évaluations (des projets, des politiques et des secteurs) effectuées par le Département de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale fournissent assez de renseignements quant à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de développement?
- Peut–on allouer des ressources à ces institutions en fonction de leur efficacité relative quant à l'atteinte des objectifs du Canada?
- Quelles leçons ont été tirées de l'évaluation des projets et des prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale, et dans quelle mesure ces leçons ont–elles servi à modifier et à améliorer le programme canadien d'aide publique au développement?
- Quelle répercussion l'augmentation des pressions ou de la demande en vue de la prestation de ressources supplémentaires pour aider les pays du tiers monde et pour soutenir les pays de l'Europe de l'Est dans leur effort de reconstruction aura–t–elle sur les contributions du Canada à ces institutions, et donc sur ses futurs besoins financiers?

mesure dans laquelle les objectifs du Canada se concrétisent.

Il faut recueillir des renseignements sur les résultats et les avantages de la participation du Canada et faire rapport à cet égard

12.50 Le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (DERO) de la Banque mondiale produit tous les ans des rapports sur les résultats d'évaluation, par secteur et par pays. Ces rapports servent de base à l'évaluation du taux de réussite des efforts de développement multilatéral déployés dans divers pays et au relevé des points forts et des faiblesses des projets réalisés.

12.51 Le ministère des Finances prend connaissance des rapports de la Banque mondiale et, dans le passé, il a fondé certains de ses arguments relatifs aux politiques opérationnelles de la Banque sur les résultats d'évaluation du DERO. Il a également fait des recommandations visant à améliorer la diffusion, parmi les différents départements de la Banque, des résultats dont le DERO fait état. Les Finances ont fait remarquer que, lorsqu'il s'agit d'objectifs précis (réduction de la pauvreté, rôle des femmes dans le processus de développement, environnement), la Banque a tendance à se concentrer sur la quantité (le volume des prêts) plutôt que sur la qualité (les résultats), et ont suggéré qu'une étude plus approfondie des résultats réels des programmes de la Banque serait plus utile. Nous sommes d'accord avec le ministère et nous l'encourageons à poursuivre en ce sens et à travailler avec les autres membres de la Banque mondiale à la formulation de meilleurs indicateurs de résultats. Entre temps, le ministère pourrait utiliser les rapports de la Banque mondiale pour diffuser et fournir au Parlement de l'information sur l'atteinte des objectifs et priorités du Canada en matière de développement social et économique des pays les plus démunis.

12.52 Nous reconnaissons que l'évaluation de la rentabilité de l'aide au développement fournie aux pays en voie de développement dans le cadre d'une action multilatérale est un processus complexe. D'autres pays qui ont des objectifs analogues à ceux du Canada en matière de développement (l'Australie, les États–Unis, le Royaume–Uni et les pays nordiques) se sont montrés intéressés à évaluer les résultats de leur participation aux institutions multilatérales. Une étude ou une évaluation mixte, par le Canada et d'autres membres intéressés, en particulier les pays du G–7, aurait plus de poids et serait plus économique et efficiente pour toutes les parties concernées.

12.53 Il n'y a pas, en soi, de formule idéale pour évaluer les avantages de cette forme de participation. Des évaluations occasionnelles, telles que celle que l'Australie a effectuée cette année, peuvent être appropriées dans certains cas. Il serait également possible d'évaluer dans quelle mesure les processus de vérification et d'évaluation propres à ces institutions sont à même de fournir des renseignements adéquats en matière de reddition de comptes et d'optimisation des ressources. Un suivi continu d'un choix d'indicateurs des résultats serait encore une autre façon d'évaluer le rendement. Selon une autre formule, le Parlement pourrait procéder à des examens occasionnels. Pendant le déroulement de notre vérification, un sous–comité du Comité permanent des finances de la Chambre des communes a été créé pour étudier la gestion et les politiques du FMI, du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Ce genre d'examen parlementaire favorise le débat public et, pour cette raison, pourrait s'avérer efficace.

12.54 Étant donné l'importance d'évaluer périodiquement la participation du Canada à ces institutions, il y aurait peut–être lieu d'envisager

l'adoption de dispositions législatives exigeant que ces évaluations soient effectuées, par exemple, au moins tous les dix ans. Cela pourrait donner l'élan nécessaire pour évaluer la pertinence de la participation du Canada, avec comme conséquence que cette participation pourrait être envisagée davantage en fonction des résultats. Cela permettrait aussi d'attirer l'attention sur l'intérêt que ces institutions présentent pour le Canada.

12.55 Le ministère des Finances devrait se pencher sur la faisabilité d'une évaluation conjointe, par le Canada et d'autres membres intéressés, de la rentabilité de la participation aux institutions de Bretton Woods et aux autres institutions connexes, en tant que moyen de promouvoir les objectifs nationaux. Les leçons tirées de ces évaluations pourraient être utilisées pour améliorer le fonctionnement des institutions, en particulier en ce qui a trait aux objectifs des pays qui fournissent des devises fortes et l'appui financier nécessaire aux emprunts sur le marché des capitaux.

12.56 Le ministère des Finances devrait également envisager de combiner sa capacité d'évaluation avec celle des autres ministères et organismes concernés (tels que l'ACDI) pour étudier l'ampleur de la participation globale du Canada aux institutions financières multilatérales.

Commentaire du ministère : *Nous convenons que tous les efforts possibles devraient être déployés pour examiner les résultats et les avantages de la participation du Canada. À cet égard, nous tenons à souligner que le ministère évalue déjà de manière exhaustive l'efficacité des institutions à des étapes importantes de l'évolution de leurs activités afin d'assurer la promotion des objectifs nationaux. Dans le cadre de cette évaluation, le Canada collabore étroitement avec d'autres pays, non seulement au sein du Conseil d'administration, mais au sein de groupes plus petits de pays membres intéressés. Des évaluations substantielles de l'ampleur de la participation globale du Canada aux institutions financières internationales sont réalisées de concert avec d'autres ministères et organismes intéressés lors des reconstitutions et des augmentations du capital. De plus, le ministère effectue une analyse quotidienne des politiques et des activités des institutions, et cherche à influencer ces politiques et ces activités de manière à répondre aux objectifs du Canada.*

La gestion du risque financier

La demande d'aide financière pour les institutions de Bretton Woods et les institutions connexes ne cesse d'augmenter

12.57 Nous avons examiné les systèmes et pratiques employés par les Finances pour gérer le risque financier lié à la participation du Canada au FMI, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

12.58 Nous nous attendions à ce que les engagements financiers du Canada envers ces institutions soient clairement définis et suivis, et à ce que les répercussions financières des déficits et des besoins financiers futurs soient régulièrement évaluées.

12.59 On demande sans cesse aux pays membres d'augmenter substantiellement leur souscription de capital (d'apport et exigible). Le neuvième examen général du FMI prévoit une augmentation de 47 p. 100 de la quote–part du Canada. La dixième augmentation des ressources de l'Association internationale de développement est actuellement en cours de négociation. De même, des pressions se font sentir en vue de l'injection de capitaux importants pour aider les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est.

12.60 Pour répondre à l'augmentation de la demande, ces institutions

pourraient un jour avoir à reconstituer leurs ressources dans une proportion considérable. Le Canada et les autres membres créanciers pourraient se trouver dans l'obligation, pour procéder à ces reconstitutions de capital, d'envisager de détourner des ressources destinées à d'autres usages ou de recourir à l'impôt ou à l'emprunt. Le ministère des Finances suit la situation, fait l'estimation des besoins futurs en ressources et évalue les répercussions financières. Ainsi, à l'occasion de la dixième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (organisme du Groupe de la Banque mondiale qui accorde des prêts assortis de conditions libérales), les Finances, avec la participation de l'ACDI et des Affaires extérieures, ont examiné les demandes de reconstitution des ressources et ont évalué le besoin de reconstitution en fonction du plan financier du Canada, et détermineront le montant à recommander au ministre. Un processus analogue est suivi dans le cas des augmentations générales du capital de la Banque mondiale et des quotes–parts au FMI.

Le risque financier lié à notre participation est considéré comme étant faible

12.61 Selon les représentants des Finances, le risque lié aux engagements financiers du Canada envers le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale est faible.

12.62 Quelques pays lourdement endettés envers le FMI ne paient ni l'intérêt, ni le principal. Le FMI lui–même n'a jamais radié ces créances, mais les nations créancières voient baisser le taux de rendement des placements nets qu'elles ont faits dans le Fonds, alors que les autres nations emprunteuses paient des taux d'intérêt plus élevés pour éponger les comptes en souffrance. Cette façon de répartir les charges, ajoutée à d'autres pratiques de gestion et de contrôle financiers, réduit au minimum le risque de voir s'éroder la valeur de la souscription du Canada, sa «position de réserve», au FMI. Toute nation a le droit de retirer à volonté sa position de réserve pour les besoins de sa balance des paiements.

12.63 Le risque couru par le Canada d'avoir à fournir des ressources financières supplémentaires importantes au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement réside essentiellement dans le fait qu'il pourrait se voir demander de verser le capital exigible, ou la partie de sa souscription sujette à appel (5 milliards de dollars au 31 mars 1991), afin que ces institutions puissent honorer les obligations qu'elles ont contractées envers ceux qui ont fait des placements dans leurs valeurs mobilières par l'intermédiaire des marchés financiers internationaux. En fait, le Canada et les autres membres créanciers font office de garants des valeurs émises par les institutions à des investisseurs privés.

12.64 Depuis la création de la Banque mondiale, il y a 48 ans, le capital exigible n'a jamais été appelé au versement. On a expliqué la chose en partie par le statut de créancier privilégié dont jouit la Banque et par les saines politiques financières et le bon rendement de l'institution. Les pays en arrérages ont souvent été soutenus au moyen de programmes bilatéraux et multilatéraux qui leur ont permis de servir leurs dettes auprès de la Banque mondiale et d'autres institutions internationales. Selon les statuts de la Banque, le montant total des garanties, des participations à des prêts et des prêts directs consentis par elle ne peut dépasser 100 p. 100 du montant du capital souscrit, des réserves et de l'excédent. À la fin de l'exercice 1991, le montant total à percevoir représentait 60 p. 100 de cette somme.

Le niveau des provisions pour pertes sur prêts de la Banque mondiale doit continuer d'être réévalué, tout particulièrement du point de vue de l'actionnaire

12.65 Pour déterminer le risque associé aux engagements financiers du Canada auprès de la Banque mondiale, les Finances se basent sur les rapports du comptable indépendant de la Banque qui fait office de vérificateur, elles surveillent la viabilité financière de la Banque, et elles examinent ses politiques financières, sur lesquelles elles influent d'ailleurs par l'intermédiaire de l'administrateur canadien.

12.66 Les comptables indépendants n'ont exprimé aucune réserve dans leur plus récent rapport sur les états financiers de 1990 et de 1991 de la Banque. Les agences d'évaluation financière ont attribué à la Banque mondiale leur plus haute cote de solvabilité (triple A) : c'est là le résultat de l'appui fourni sous forme de capital exigible par les pays membres qui disposent d'une devise forte. Le ministère des Finances suit l'évolution de ces cotes de solvabilité.

12.67 De bons niveaux de réserves et de provisions pour pertes sur prêts sont un retranchement nécessaire contre l'éventuel appel au versement du capital exigible de la Banque pour honorer les obligations afférentes aux emprunts ou aux garanties. En date du 30 juin 1991, le ratio de la réserve par rapport aux prêts était de 11,2 p. 100, et le taux de la provision pour pertes sur prêts était de 2,5 p. 100.

12.68 Le ministère tente également d'influer sur les politiques financières de la Banque mondiale par l'intermédiaire de l'administrateur canadien siégeant au conseil d'administration. Lors de leur examen du document publié par la Banque, en 1991, relativement à ses provisions pour pertes sur prêts, les Finances n'ont pu déterminer si le taux de 2,5 p. 100 était suffisant et ont demandé davantage de détails sur les raisons qui avaient présidé à son choix.

12.69 Le Canada et d'autres membres créanciers ont émis l'hypothèse que le taux actuel de provisionnement pour pertes sur prêts n'est peut-être pas assez élevé étant donné la précarité des perspectives économiques mondiales, le niveau élevé de l'indicateur de risque sur portefeuille et d'autres facteurs encore, et ils ont suggéré que ce taux soit revu.

12.70 Le taux de provision pour pertes sur prêts de 2,5 p. 100 de la Banque mondiale semble bas eu égard à la situation au 30 juin 1991, alors que la direction de la Banque a déterminé que 37 p. 100 du portefeuille de prêts étaient considérés comme présentant un risque élevé et 3 p. 100 comme n'accumulant pas d'intérêt. Les prêts de cinq pays constituaient 45,1 p. 100 du portefeuille, et les pays dont les prêts avaient été restructurés représentaient 49,4 p. 100 du portefeuille.

12.71 Le risque financier auquel le Canada est exposé relativement à la Banque mondiale étant étroitement lié au niveau de provisionnement, le ministère des Finances devrait envisager de demander la réalisation d'une évaluation, en collaboration avec ses partenaires du G-7, du taux de provision pour pertes sur prêts et de la méthode utilisée pour l'établir, afin que les provisions accumulées pour pertes sur prêts soient adéquates du point de vue des actionnaires, si bien que le risque d'un appel au versement du capital exigible reste faible.

Commentaire du ministère : *Nous convenons que l'intégrité financière de la Banque mondiale est importante si nous voulons que les investissements que nous avons réalisés dans la Banque demeurent solides et que la Banque continue d'être une institution efficace de développement. À cet égard, les niveaux des réserves et des provisions pour pertes sur prêts revêtent une grande importance. Le Conseil d'administration approuve*

ces niveaux à la fin de chaque exercice. De plus, ils sont discutés par le Conseil à intervalles réguliers pendant l'année; à ces moments–là, les administrateurs peuvent décider d'accroître ou de diminuer le taux d'accumulation des provisions pour pertes sur prêts. Les administrateurs des pays du G–10 se réunissent d'habitude pendant la semaine qui précède les discussions du Conseil au sujet des niveaux des réserves et des provisions pour pertes sur prêts afin d'évaluer si ces niveaux sont suffisants.

Procédures de fonctionnement — Traitement de l'information et coordination avec les autres entités

12.72 Nous avons examiné les procédures et les systèmes mis en oeuvre par les Finances pour recueillir des renseignements pertinents sur les questions d'actualité intéressant le FMI et la Banque mondiale, par exemple les renseignements contenus dans des documents d'orientation et des documents relatifs aux prêts, et pour communiquer son point de vue aux administrateurs.

12.73 Nous avons également examiné les pratiques et les systèmes mis en oeuvre par les Finances pour coordonner les activités avec les ministères et organismes qui participent à la réalisation du programme d'aide publique au développement de façon à ce que la position adoptée par le Canada soit uniforme.

12.74 Il est raisonnable de s'attendre à ce que le ministère des Finances, en tant qu'organisme chargé au premier chef de la gestion de la participation du Canada à ces institutions, recueille tous les renseignements pertinents sur les questions touchant le FMI et la Banque mondiale, et fasse en sorte que les administrateurs soient informés de l'opinion de toutes les parties intéressées avant que les conseils d'administration ne discutent de ces questions. Il est également raisonnable d'attendre de lui qu'il coordonne le travail de tous les ministères et organismes concernés, de façon à promouvoir une approche suivie dans la poursuite des objectifs du Canada.

12.75 Nous avons constaté que le ministère rassemble effectivement des renseignements pertinents relativement aux questions intéressant la Banque mondiale, qu'il recueille l'opinion des toutes les parties intéressées et qu'il informe les administrateurs, en temps opportun, de l'opinion et de la position du Canada.

12.76 Les responsabilités de chaque ministère ou organisme sont circonscrites et tous les intéressés les comprennent. Des agents des Finances, de l'ACDI et des Affaires extérieures ont récemment décrit les rôles et responsabilités de leurs organismes respectifs, avec documents à l'appui, au Sous–comité des institutions financières internationales du Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Ils ont expliqué comment les trois organismes interagissent avec la Banque mondiale et les uns avec les autres. Les Finances surveillent les activités des institutions pour déterminer si elles continuent d'être bien gérées et financées. Le rôle principal de l'ACDI est de fournir des données sur les questions touchant le développement, et celui des Affaires extérieures d'en fournir sur les questions touchant la politique extérieure. Le ministère des Affaires extérieures tente également de faire profiter les entreprises canadiennes des retombées des activités des institutions.

12.77 Les mécanismes de coordination des activités des Finances, de l'ACDI et des Affaires extérieures sont dans une grande mesure officieux. Il existe un comité interministériel, mais les Finances nous ont informés qu'il n'a pas de mandat écrit et qu'on n'établit pas de procès–verbaux des réunions. Les autres moyens de coordination sont

les réunions et les rencontres, les notes de service et les appels téléphoniques.

12.78 Dans une grande mesure, ces méthodes officieuses font appel à la mémoire des individus plutôt qu'à celle des organismes, et c'est la raison pour laquelle elles ne peuvent garantir la cohérence et l'uniformité des approches et des positions adoptées par les organismes sur les diverses questions qui se posent, en particulier lorsqu'il y a changement de personnel. Il y a lieu d'envisager la rédaction de protocoles d'entente traitant des rôles et responsabilités des ministères et organismes concernés. Cela permettrait également d'éviter les redondances.

Reddition de comptes — L'information transmise au Parlement

L'information transmise au Parlement doit être améliorée

12.79 Nous avons examiné les renseignements fournis au Parlement dans les documents publics sur la nature, les coûts (y compris le risque financier) et les avantages de la participation du Canada au FMI, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Nous avions pour but de déterminer si cette information était suffisante et compréhensible dans un contexte de reddition de comptes.

12.80 Nous nous attendions à ce que le Parlement reçoive des renseignements pertinents, complets, précis et compréhensibles sur les coûts, les mécanismes et les résultats liés à la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes ainsi qu'à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, de manière à ce que les députés puissent examiner et approuver les propositions gouvernementales concernant la participation du Canada à ces institutions.

12.81 Le Parlement est tenu au courant des augmentations prévues dans les quotes–parts au FMI et les souscriptions de capital au Groupe de la Banque mondiale. Les augmentations de quotes–parts exigent une modification législative, et donc une autorisation du Parlement. La loi autorise le ministère des Finances à fournir une aide financière aux institutions de la Banque mondiale, jusqu'à concurrence du montant précisé dans un crédit voté par le Parlement. Le ministère tient le Parlement au courant, dans son rapport annuel sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, des prévisions relatives aux futures souscriptions de capitaux à ces institutions.

12.82 Lorsqu'un montant est fixé, il est inclus dans un projet de loi de crédits qui sera soumis au Parlement. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait que le libellé de la Loi de crédits, en ce qui a trait à l'augmentation générale de 1988 du capital de la Banque mondiale, n'indique pas clairement que les versements à la Banque mondiale sont destinés à des achats d'actions et ne représentent que le montant versé, soit environ 3 p. 100 du total des souscriptions de capital pour ces actions. L'existence du capital exigible, qui représente environ 97 p. 100 du total des souscriptions, n'est aucunement mentionnée. En tant que souscripteur d'actions, le Canada est engagé quant à la partie exigible. Nous craignons donc que le Parlement ne soit pas pleinement informé du fait qu'il approuve un engagement financier potentiel lorsqu'il approuve les versements à la Banque mondiale. Depuis 1988, le capital exigible relativement aux actions achetées par le Canada s'élève à près de 1,5 milliard de dollars.

12.83 Le libellé de la Loi de crédits, relativement aux versements à la Banque mondiale, devrait clairement préciser que les versements visent l'achat d'actions, et devrait

également indiquer le montant de l'engagement financier relatif à la partie de la souscription constituée de capital exigible.

Commentaire du ministère : *Même si le Parlement est mis au courant que les paiements à la Banque mondiale représentent la partie versée des souscriptions au capital–actions par notre rapport annuel et nos comparutions devant divers comités de la Chambre des communes, nous fournirons à l'avenir plus de détails dans le libellé des crédits de la Loi de crédits.*

12.84 Le ministère des Finances et les administrateurs canadiens des institutions ont amélioré la quantité et la qualité des renseignements qu'ils fournissent dans le rapport annuel sur les activités menées aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, ainsi que dans le rapport annuel sur les activités menées aux termes de la *Loi sur l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement*. Ces rapports contiennent de nombreux renseignements sur l'objet, le financement, les activités et le cadre d'activité des institutions. De plus, des agents du ministère (mais non les administrateurs canadiens des institutions) sont souvent appelés à témoigner lors d'audiences des comités parlementaires.

12.85 Cependant, tous ces renseignements ne sont pas suffisants. Ces rapports et la Partie III du Budget des dépenses des Finances ne font pas état d'objectifs mesurables, de cibles et des résultats obtenus grâce à la participation du Canada. Les renseignements relatifs aux engagements financiers découlant de la participation du Canada sont diffus et parfois obscurs. Par exemple, dans le rapport annuel sur la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, les renseignements relatifs aux engagements financiers sont dispersés dans tout le document, ce qui ne facilite guère la tâche à qui veut en saisir l'ensemble. De plus, le rapport n'indique pas clairement combien d'argent a été engagé et combien a été dépensé au titre des souscriptions à l'Association internationale de développement. Il est donc difficile pour le Parlement d'avoir une idée de l'ensemble de l'engagement financier associé à la participation du Canada à ces institutions.

12.86 À notre avis, les renseignements fournis par les Finances au Parlement et au public sur la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes se sont améliorés au cours des dernières années. D'autres améliorations sont encore nécessaires. Il faut des renseignements plus complets, plus compréhensibles et utilisables sur les objectifs et les résultats de la participation du Canada, ainsi que sur les risques financiers qui y sont associés, afin de permettre aux députés et au public en général d'évaluer les coûts et les avantages de la participation du Canada. On devrait également trouver, dans la Partie III du Budget des dépenses des Finances, des renvois aux rapports annuels et aux autres sources d'information sur la participation du Canada.

L'information fournie au Parlement et au public sur la participation du Canada aux institutions de Bretton Woods et aux institutions connexes ainsi qu'à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement s'est améliorée. D'autres améliorations sont encore nécessaires.

12.87 Au fur et à mesure qu'il continuera d'améliorer la qualité des renseignements qu'il fournit au Parlement sur la participation du Canada au FMI, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, le ministère des Finances devrait aussi fournir des renseignements plus complets et plus compréhensibles sur les objectifs et les résultats de cette participation et sur les engagements financiers qui en résultent.

Commentaire du ministère : *La participation financière du Canada au FMI, au Groupe de la Banque mondiale et à la Banque européenne est déjà présentée au Parlement dans nos rapports annuels, de même que les objectifs que vise le Canada dans le cadre de ces institutions. Nous*

examinerons cependant le contenu et la présentation de ces documents de manière à nous assurer qu'ils soient les plus utiles possibles pour les parlementaires.

Le traitement comptable des effets à payer à l'Association internationale de développement doit être rev

12.88 Les effets à payer à l'Association internationale de développement (IDA), qui s'élevaient à 885 millions de dollars le 31 mars 1991, sont présentés à l'état de l'actif et du passif du gouvernement à titre de réduction de l'investissement du gouvernement dans l'IDA. L'investissement net dans l'IDA, soit le montant de l'investissement diminué du montant des effets à payer, figure dans les dépenses budgétaires et dans le déficit des exercices courant et antérieurs. Depuis le 1er avril 1986, l'encaissement des effets (152 millions de dollars en 1990–1991) est effectué en vertu d'une autorisation budgétaire, tandis que l'émission d'effets en faveur de l'IDA (pour une valeur de 276 millions de dollars en 1990–1991) continue de se faire en vertu d'une autorisation non budgétaire.

12.89 À notre avis, les effets émis représentent une obligation légale de faire des versements ultérieurs. Ils ne diffèrent pas sensiblement des comptes créditeurs que le gouvernement comptabilise et déclare comme éléments de passif à la clôture de l'exercice. Par conséquent, nous estimons que les effets à payer à l'IDA devraient figurer au bilan du gouvernement à titre de passif et ne plus être portés en diminution de l'investissement dans l'IDA. Aussi, les engage...ents pris envers l'IDA par l'émission d'effets devraient être portés aux dépenses budgétaires. S'ils y figuraient à la date d'émission plutôt qu'à la date d'encaissement des effets, leurs répercussions sur le déficit se feraient sentir plus tôt.

12.90 Le gouvernement devrait réexaminer, et réviser s'il y a lieu, sa façon de comptabiliser et de déclarer les effets à payer à l'Association internationale de développement.

Commentaire du ministère : *Le ministère des Finances a consulté le Bureau du contrôleur général (BCG) et nous convenons que le traitement comptable actuellement utilisé est approprié. La raison la plus évidente est que les effets à payer sont des engagements envers l'IDA, et non des éléments de passif, et qu'en conséquence ils ne devraient pas être inclus dans les éléments de passif du gouvernement. On s'entend pour effectuer des paiements sur une période future échelonnée qui, à son tour, sert à établir les calendriers des projets. En conséquence, les coûts, ainsi que les avantages, de nos contributions à l'IDA se matérialisent lorsque les effets sont encaissés et non lorsqu'ils sont émis. Cependant, de manière à accroître la précision de la présentation de l'IDA dans les Comptes publics, nous examinerons la présentation actuelle du bilan avec le BCG.*

Chapitre 13

Le ministère des Finances

Les garanties d'emprunts

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	13.1
Introduction	
Nature et catégorie des garanties d'emprunts	13.8
Politique du gouvernement en matière de garanties d'emprunts	13.15
Objectifs et étendue de la vérification	13.18
Observations et recommandations	
Partage des risques	13.22
Le risque financier assumé par le gouvernement en ce qui concerne les principaux programmes de garanties d'emprunts n'est pas toujours partagé par les établissements de crédit (13.26)	
Les sources d'aide gouvernementale multiples peuvent réduire la participation du secteur privé au partage des risques (13.30)	
Les autres participants assument peu de risques à l'égard des garanties d'emprunts spéciales (13.32)	
Les risques liés aux garanties d'emprunts ne sont pas enregistrés et comptabilisés de manière appropriée (13.39)	
Il n'y pas de réserve prévue dans le bilan du Canada (13.43)	
La base pour estimer les risques de perte ne convient pas à la situation (13.46)	
Information transmise au Parlement	13.53
L'information actuelle sur les garanties d'emprunts peut être améliorée et simplifiée (13.53)	

Pièces

13.1 Encours des garanties d'emprunts
13.2 Garanties d'emprunts spéciales ayant entraîné l'établissement des lignes directrices de 1986
13.3 Lignes directrices pour l'évaluation des garanties d'emprunts
13.4 Partage des risques — Principaux programmes de garanties d'emprunts
13.5 Hibernia — Partage des risques
13.6 NewGrade — Partage des risques
13.7 Westray Coal — Partage des risques
13.8 Extrait du Budget des dépenses supplémentaire (B), 1985–1986
13.9 Extrait des documents budgétaires du 26 février 1986
13.10 Estimation du passif — Principaux programmes de garanties d'emprunts

Le ministère des Finances

Les garanties d'emprunts

Vérificatrice générale adjointe : Bonnie Miller
Vérificateur responsable : Barry Elkin

Points saillants

13.1 Les garanties d'emprunts, également appelées garanties de prêts, sont l'un des instruments dont le gouvernement se sert pour promouvoir les activités économiques de son choix. Elles sont accordées dans le cadre de programmes établis à cet effet, ou selon les besoins (garanties spéciales). L'encours des garanties d'emprunts s'élevait à 5,7 milliards de dollars en 1990–1991. Le montant total autorisé se chiffre à environ 13,7 milliards de dollars.

13.2 En 1986, après les pertes importantes subies au début de la décennie au titre des garanties d'emprunts, le gouvernement a établi des lignes directrices visant à éviter que les futures pertes n'influent de manière notable sur le déficit. Ces lignes directrices avaient également pour objet d'en venir à un partage des risques avec les prêteurs, les investisseurs et les emprunteurs.

13.3 Le partage des risques incite les prêteurs, les investisseurs et les emprunteurs à agir de façons qui, tout en contribuant à l'atteinte des objectifs du gouvernement, minimisent aussi ses risques financiers. Toutefois, les programmes de garanties d'emprunts existants, assortis de dispositions de partage des risques avec les prêteurs, n'interviennent que pour 26 p. 100 de l'encours des engagements. Même si les lignes directrices indiquent qu'une part importante des fonds devrait provenir du secteur privé, pour les garanties d'emprunts spéciales, l'aide gouvernementale se chiffre entre 74 et 103 p. 100 des coûts de projet estimatifs.

13.4 Lorsque le Parlement autorise une garantie d'emprunt en votant un crédit de un dollar, cela ne permet pas de fixer un coût dont le gouvernement pourrait être subséquemment tenu responsable et peut donner l'impression que la garantie est gratuite.

13.5 En 1986, le gouvernement a indiqué qu'il allait établir une réserve dans ses états financiers pour compenser les coûts éventuels associés aux nouvelles garanties d'emprunts. Il ne l'a pas fait, et les coûts éventuels demeurent inconnus jusqu'à ce qu'il doive honorer la garantie.

13.6 Les taux d'indemnité figurant dans les Comptes publics ne reflètent pas avec suffisamment de justesse les taux de perte des programmes de garanties d'emprunts. Selon la formule utilisée par le gouvernement pour estimer ces taux, les pertes sur prêts que celui–ci pourrait subir relativement aux cinq programmes que nous avons examinés s'élèvent à 122 millions de dollars. D'après une formule convenant mieux à la situation, les pertes nettes liées à ces cinq programmes pourraient se chiffrer à quelque 511 millions de dollars.

13.7 L'information transmise au Parlement en ce qui concerne les coûts et les risques relatifs aux garanties d'emprunts devrait être améliorée et simplifiée.

Introduction

Nature et catégorie des garanties d'emprunts

13.8 Pour tenter de promouvoir les activités de son choix dans des domaines comme l'éducation, le logement, les exportations, l'approvisionnement en énergie ou le développement régional, le gouvernement peut notamment augmenter le crédit disponible pour financer ces activités. Pour ce faire, il peut recourir à divers moyens, dont l'octroi de prêts directs, de contributions remboursables, de subventions, de capital, etc. Il peut aussi accorder des garanties d'emprunts, également appelées garanties de prêts.

13.9 En gros, en donnant une garantie d'emprunt à un prêteur, soit une banque, une coopérative de crédit ou d'autres prêteurs qui accordent des crédits ou fournissent les fonds nécessaires à un tiers, le gouvernement s'engage à rembourser le montant garanti, sous réserve des modalités de l'entente, si l'emprunteur ne respecte pas son engagement. Comme la garantie réduit le risque assumé par le prêteur, l'emprunteur devrait être en mesure d'obtenir des fonds à un taux d'intérêt moins élevé ou de négocier un prêt qu'il n'aurait pas pu contracter autrement. En permettant ainsi à quelqu'un d'obtenir des fonds à des conditions favorables, le gouvernement lui accorde en fait une subvention.

13.10 En transférant le risque de défaut du prêteur au gouvernement, la garantie vise à réduire les frais de crédit ou à orienter davantage le crédit vers des activités choisies. Le crédit additionnel ainsi libéré est censé inciter les emprunteurs à se lancer dans des activités qui permettront d'atteindre certains objectifs de programme particuliers du gouvernement.

13.11 Comme les garanties d'emprunts n'impliquent pas de débours immédiats par le gouvernement, celui-ci peut les préférer aux prêts directs ou aux subventions, particulièrement au cours de périodes de restrictions financières. Les garanties peuvent toutefois entraîner des obligations financières importantes et influer grandement sur le cadre financier du gouvernement.

13.12 Les garanties d'emprunts sont accordées par le biais de programmes établis à cet effet ou selon les besoins. L'encours des emprunts garantis s'élevait à 5,7 milliards de dollars en 1990–1991. Le montant total autorisé se chiffre à quelque 13,7 milliards de dollars (voir la pièce 13.1).

13.13 Les programmes de garanties d'emprunts sont assortis de critères et de modalités visant l'atteinte d'un objectif stratégique particulier. Ils s'appliquent habituellement à une vaste clientèle oeuvrant dans des domaines similaires. Les lois régissant ces programmes permettent à un ministère d'accorder automatiquement des garanties, dans la mesure où il respecte les paramètres établis.

Les garanties d'emprunts n'impliquent pas de débours immédiats par le gouvernement. Elles peuvent toutefois entraîner des obligations financières importantes.

Pièce 13.1

Encours des garanties d'emprunts (en millions de dollars)

Programmes de garanties d'emprunts :	1981–1982	Encours 1985–1986	1990–1991	Montant autorisé
Entreprise Atlantique (sans Westray)	–	–	164	164
Prêts aux étudiants	837	1 897	3 061	6 862
Prêts aux petites entreprises	186	475	503	1 011
Programme d'assurance des transporteurs aériens	86	160	505	914
Logement dans les réserves indiennes	59	238	598	750
Autres	385	352	322	1 756
Total partiel	1 553	3 122	5 153	11 457
Garanties d'emprunts spéciales :				
Hibernia	–	–	–	1 600
NewGrade Energy Inc.	–	–	266	275
Westray	–	–	22	85
Marine Industries Limitée	–	–	40	55
St. Marys Paper Inc.	–	–	15	15
Ridley Terminal Inc.	–	197	200	230
Autres	1 094	27	13	23
Total partiel	1 094	224	556	2 283
Total	2 647	3 346	5 709	13 740

Source : Comptes publics

L'encours des garanties d'emprunts a plus que doublé au cours des dix dernières années.

13.14 Les garanties d'emprunts spéciales diffèrent des programmes de garanties d'emprunts, car le nombre d'emprunteurs est restreint, la valeur de chaque prêt est importante et la garantie fait habituellement partie d'un ensemble comprenant notamment d'autres formes de financement public, comme l'octroi de capital, de contributions ou de prêts directs. De plus, les modalités financières de telles garanties sont négociées cas par cas.

Politique du gouvernement en matière de garanties d'emprunts

13.15 En 1986, après les pertes importantes subies au début des années 1980 avec Canadair, de Havilland et Massey Ferguson, le gouvernement a établi des lignes directrices visant notamment à éviter que les futures pertes n'exercent une pression indue sur son cadre financier. Les lignes directrices visaient aussi à contrôler les modalités des garanties d'emprunts et à constituer une réserve pour couvrir les futures pertes (voir la pièce 13.2).

13.16 Depuis l'établissement de la nouvelle politique, en 1986, le gouvernement a accordé trois garanties spéciales d'emprunts d'importance, toutes destinées à la mise en oeuvre de projets énergétiques : le projet Hibernia, pour l'exploitation du pétrole au large des côtes de Terre–Neuve; la société NewGrade, pour la construction d'installations d'enrichissement du pétrole lourd à Regina, en Saskatchewan; et le projet de Westray Coal dans le comté de Pictou, en Nouvelle–Écosse. Au 31 mars 1992, le montant total autorisé au titre de ces nouvelles garanties d'emprunts s'élevait à deux milliards de dollars environ, et le passif éventuel du gouvernement, à 456 millions de dollars.

13.17 Même si le gouvernement n'a mis sur pied qu'un seul nouveau programme de garanties d'emprunts depuis 1986, soit le Programme Entreprise Atlantique, l'encours des garanties a plus que doublé au cours des dix dernières années.

Pièce 13.2

Garanties d'emprunts spéciales ayant entraîné l'établissement des lignes directrices de 1986 (en millions de dollars)

Garantie d'emprunt	Limite de la garantie	Incidence sur le déficit accumulé[1]
Canadair	1 350	1 812
de Havilland	450	586
Massey Ferguson	126	126
Maislin Industries	33	17
St. Anthony Fisheries & Lake Group Ltd.	21	91
Pêcheurs unis de Québec	5	32
Baie verte Mines	1	13
Panartic Exploration	21	21
Bombardier MLW	9	9
Canadian Arctic Co–operation Federation	4	1
Total	2 020	2 708

[1] L'incidence sur le déficit accumulé a dépassé la limite de la garantie dans certains cas en raison du financement budgétaire supplémentaire.

Source : Aide–mémoire de 1986 sur les garanties d'emprunts – Ministère des Finances

Après avoir subi des pertes sur prêts de 2,7 milliards de dollars, le gouvernement a établi des lignes directrices en matière de garanties d'emprunts.

Objectifs et étendue de la vérification

13.18 Notre vérification avait pour objectifs d'examiner et d'évaluer la mesure dans laquelle les lignes directrices de 1986, qui visent à contrôler les modalités des nouvelles garanties d'emprunts, sont suivies; la façon dont les risques et les coûts connexes sont enregistrés et comptabilisés; et la pertinence de l'information transmise au Parlement au sujet des garanties d'emprunts.

13.19 Nous nous sommes employés à étudier cinq grands programmes de garanties d'emprunts et trois nouvelles garanties spéciales importantes. Même si notre vérification visait aussi à comprendre la façon dont les garanties d'emprunts sont administrées à l'éche-

lon des ministères, nous n'avons pas vérifié cet aspect. Nous n'avons pas, non plus, vérifié la rentabilité, y compris les avantages économiques, des projets financés au moyen de garanties d'emprunts.

13.20 Nous avons aussi exclu de notre vérification les programmes d'assurance et de garanties d'emprunts mis en oeuvre par les sociétés d'État.

13.21 Nous avons axé notre vérification sur le ministère des Finances, qui est chargé de surveiller la mise en application des lignes directrices de 1986 sur les garanties d'emprunts et de gérer le cadre financier; le Bureau du contrôleur général qui, de concert avec le ministère des Finances, est chargé de recommander la forme des Comptes publics; et le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et celui des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Observations et recommandations

Partage des risques

13.22 Un aide–mémoire préparé en 1986 renfermait des lignes directrices pour concevoir les nouvelles garanties d'emprunts spéciales et les nouveaux programmes de garanties d'emprunts ainsi que bonifier les programmes existants. Les lignes directrices du gouvernement exigent essentiellement que celui–ci partage les risques avec les participants du secteur privé, y compris le milieu bancaire. En échange de ce partage des risques, le gouvernement partage aussi les gains extraordinaires (voir la pièce 13.3).

13.23 La manière dont les garanties d'emprunts sont établies est importante parce que leurs modalités peuvent inciter les prêteurs, les investisseurs et les emprunteurs à agir de façons qui permettent de promouvoir l'atteinte des objectifs du gouvernement, mais qui minimisent les risques financiers. Lorsqu'un prêteur n'assume aucun risque, rien ne le pousse à prêter prudemment, puisque le seul fait d'octroyer des prêts génère des revenus. Lorsqu'un bénéficiaire n'assume aucun risque, il n'est pas incité à agir prudemment.

13.24 Notre vérification a révélé que les grands programmes de garanties d'emprunts et les garanties spéciales sont structurés de telle sorte que les autres participants courent peu de risques, mais profitent de tous les gains. Elle a aussi révélé qu'il serait possible d'améliorer les modalités liées aux sûretés qui s'appliquent à certains des programmes actuels.

13.25 Les modalités actuelles de certains programmes stipulent que les emprunts garantis doivent être assortis d'une sûreté, à savoir des éléments d'actif de l'emprunteur. Ces modalités n'obligent toutefois pas les prêteurs à obtenir un privilège de premier rang sur les éléments d'actif donnés en sûreté. Or, les prêteurs ont la possibilité d'obtenir le statut de créancier privilégié pour ce qui est des autres prêts qu'ils accordent à l'emprunteur. Il en résulte donc que la sûreté dont est assorti le prêt garanti par le gouvernement peut être réduite. En cas de défaut de paiement, la possibilité de perte s'en trouve accrue. Le gouvernement a l'intention de combler cette lacune dans le cas du Programme de prêts aux petites entreprises. Comme cette situation peut

Les lignes directrices du gouvernement exigent que celui–ci partage les risques avec les participants du secteur privé, y compris le milieu bancaire.

Pièce 13.3

Lignes directrices pour l'évaluation des garanties d'emprunts

1.	Démonstration du besoin	Conditions d'emprunt raisonnables impossibles à obtenir sans la garantie du gouvernement
2.	Taux de rendement	Perspectives de viabilité économique satisfaisantes
3.	Fonds propres réels fournis par le secteur privé	Part importante des fonds fournis par les promoteurs
4.	Partage des risques avec le prêteur	Au moins 15 p. 100 de la perte nette liée à tout défaut de paiement
5.	Frais de garantie	Payés par l'emprunteur
6.	Partage des gains extraordinaires	Pour compenser les risques de perte
7.	Autres modalités	Sûreté et nantissement suffisants

Dans les trois cas de garanties d'emprunts spéciales que nous avons examinés, les gouvernements fédéral et provinciaux ont fourni une aide financière importante.

aussi se produire avec les autres programmes de garanties d'emprunts, nous estimons qu'il convient que le gouvernement revoie également les modalités similaires de ces programmes.

Le risque financier assumé par le gouvernement en ce qui concerne les principaux programmes de garanties d'emprunts n'est pas toujours partagé par les établissements de crédit

13.26 Les programmes prévoyant le partage des risques ne représentent que 26 p. 100 de l'encours des emprunts garantis. Il s'agit notamment du Programme de prêts aux petites entreprises, du Programme Entreprise Atlantique, du Programme d'assurance des transporteurs aériens et d'autres petits programmes de garanties comme le Programme destiné aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative. La part de risque, y compris les pertes sur prêts, assumée par le gouvernement à l'égard de ces programmes varie entre 85 et 95 p. 100. Aucun mécanisme de partage des risques avec le prêteur n'est prévu, ni dans le Programme canadien de prêts aux étudiants, ni dans le Programme de logement dans les réserves indiennes (voir la pièce 13.4).

13.27 Les pertes nettes du gouvernement en 1990–1991 au titre des prêts aux étudiants non remboursés se sont élevées à 78 millions de dollars. Si, par exemple, les institutions financières étaient tenues d'absorber 15 p. 100 des pertes à ce titre, le gouvernement pourrait épargner environ 12 millions de dollars par année. Qui plus est, dans la mesure où le partage des risques avec le prêteur pourrait contribuer à réduire le taux de défaut des étudiants, d'autres économies pourraient être réalisées.

13.28 L'expérience du Programme de prêts aux petites entreprises (PPPE) nous donne aussi certaines indications sur l'incidence financière du partage des risques avec les prêteurs. En 1985, le gouvernement a réduit sa part des pertes sur prêts au titre du PPPE, la faisant passer de 100 à 85 p. 100. Les sommes nettes versées par le gouvernement durant la période de cinq ans se terminant le 31 mars 1992 se sont chiffrées à 172 millions de dollars. Cela représente 85 p. 100 des pertes sur prêts des prêteurs; le gouvernement a épargné quelque 30 millions de dollars en partageant le risque avec les établissements de crédit.

13.29 Le gouvernement a indiqué dans le budget de février 1992, et le Secrétariat d'État l'a confirmé lors d'une séance récente du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, qu'il s'affairait à négocier des accords de partage des risques avec les institutions financières pour le Programme canadien de prêts aux étudiants. On nous a informés que le gouvernement a aussi l'intention de négocier un régime de diligence raisonnable avec les institutions financières qui participent au Programme de logement dans les réserves indiennes.

Pièce 13.4

Partage des risques – Principaux programmes de garanties d'emprunts

Programmes	Montant autorisé (en millions de dollars)	Encours des prêts au 31 mars 1991 (en millions de dollars)	Sommes nettes versées 1986–1991 (en millions de dollars)[1]	Part des pertes sur prêts assumée par le gouvernement (pourcentage)
Prêts aux étudiants	6 862	3 061	436	100
Logement dans les réserves indiennes	750	598	1	100
Prêts aux petites entreprises	1 011	503	165	85
Programme d'assurance des transporteurs aériens	914	505	21	90
Entreprise Atlantique	164	164	11	85
Prêts destinés aux améliorations agricoles	364	135	24	95

[1] *Sommes versées moins montants recouvrés*

Les principaux programmes de garanties d'emprunts prévoyant le partage des risques ne représentent que 26 p. 100 de l'encours des garanties.

Les sources d'aide gouvernementale multiples peuvent réduire la participation du secteur privé au partage des risques

13.30 L'objectif de partage des risques peut être gravement miné lorsque les projets du secteur privé reçoivent des fonds publics grâce à d'autres mécanismes. C'est le cas des projets de construction de logements dans le cadre du Programme de logement dans les réserves indiennes.

13.31 Le remboursement des prêts et de l'intérêt est subventionné par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). En fait, la SCHL verse aux bandes indiennes des subventions qui couvrent une part importante des frais d'exploitation de leurs projets de construction de logements. Ces frais d'exploitation comprennent le remboursement du principal et de l'intérêt aux établissements de crédit. Selon la SCHL, les subventions versées à ce titre en 1991 représentaient 65 p. 100 de l'ensemble des frais d'exploitation et jusqu'à 93 p. 100 des paiements faits par les bandes indiennes relativement aux prêts.

Les autres participants assument peu de risques à l'égard des garanties d'emprunts spéciales

13.32 Depuis 1986, les principales garanties d'emprunts spéciales ont surtout été accordées pour soutenir des projets prioritaires du gouvernement : Hibernia, NewGrade et Westray. De tels projets comportent souvent des risques importants en raison de leur taille, de la durée de leur mise en oeuvre, de l'utilisation de nouvelles techniques (ou de techniques inconnues du promoteur) et de la situation financière de l'emprunteur. Le gouvernement participe à de tels projets essentiellement parce que le secteur privé les trouve trop risqués.

13.33 Notre vérification a révélé que, dans les trois cas examinés, les gouvernements fédéral et provinciaux ont fourni une aide financière estimative importante. Les pièces 13.5, 13.6 et 13.7 montrent le risque assumé par les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé dans les projets Hibernia, NewGrade et Westray. Les

Pièce 13.5

Hibernia – Partage des risques

Le projet Hibernia vise à tirer du pétrole du champ pétrolifère Hibernia, situé à 315 kilomètres au sud-est de Terre-Neuve, dans les grands bancs, et à 80 mètres de profondeur (voir les détails au chapitre 14).

Les dépenses en capital devraient s'élever à 5,2 milliards de dollars avant le début de la production et à 3 milliards par la suite. Les frais d'exploitation sont estimés à 11 milliards de dollars pour la durée du projet. Les coûts, après déduction des subventions et contributions gouvernementales, sont partagés par quatre coentrepreneurs. Les sources de financement prévues pour la phase précédant la production, présentées ci-dessous, n'ont pas pour objet de montrer le flux des fonds ou le coût final réel.

1990	(en millions de dollars)
Estimation des coûts de la phase précédant la production (5 200 millions de dollars, plus 340 millions en frais d'intérêt)	5 540
Aide financière du public :	
Gouvernement fédéral :	
Contribution	1 040
Garantie d'emprunt	1 660
Autre forme d'aide[1]	0
Terre-Neuve :	
Contribution	11
Canada Newfoundland Offshore Petroleum Board (75 % du fédéral, 25 % de Terre-Neuve)	95
	2 806
Avantages fiscaux possibles (calculés par Énergie, Mines et Ressources (EMR)[2]	1 320
	4 126
Aide financière des propriétaires	1 414
	5 540

[1] Il est possible qu'une autre forme d'aide de 300 millions de dollars soit disponible pour la phase précédant la production. L'entente actuelle limiterait toutefois cette forme d'aide à la phase suivant la mise en oeuvre de la production. Un décret qui autorise le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à renégocier l'entente a été adopté. Ce décret n'est pas assorti de modalités particulières.

[2] Des investissements similaires procurent généralement des avantages fiscaux. Leur effet est important parce que les contributions et les garanties d'emprunts y ont été ajoutées, ce qui réduit les fonds investis dans le projet par les actionnaires. La passation en charges de certaines dépenses de projet au fur et à mesure qu'elles sont engagées et le crédit d'impôt à l'investissement applicable au projet peuvent être utilisés pour réduire l'impôt sur le revenu autrement exigible.

De plus, Terre-Neuve a exempté de la taxe de vente les dépenses en capital et réduit à 4 p. 100 le taux de la taxe de vente applicable à Hibernia pour ce qui est des frais d'exploitation. Ni EMR ni le ministère des Finances n'ont fait l'estimation de cet avantage.

Les prêts sont garantis seulement par les éléments d'actif du projet, sans possibilité d'avoir accès aux autres éléments d'actif des propriétaires. Les accords liés aux garanties stipulent que le gouvernement doit honorer celles-ci avant de réaliser les éléments d'actif du projet. Les prêteurs ont accepté de réduire la garantie à 75 p. 100 du montant du prêt – et donc d'assumer une part du risque – mais seulement après que le projet aura satisfait à certains critères commerciaux normaux de production et de trésorerie.

Source : Dossiers du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

L'aide financière du secteur public est estimée à 74 p. 100 des coûts nets de la phase précédant la production. Les prêteurs n'assument aucun risque en ce qui concerne les prêts octroyés au cours de cette phase.

gouvernements ont fourni la plupart de l'aide financière, et les participants du secteur privé, un savoir–faire précieux.

13.34 Dans le cas d'Hibernia, l'aide financière estimative fournie par le secteur public était de 74 p. 100 du coût net du projet. Pour ce qui est de NewGrade, le gouvernement fédéral a assumé 35 p. 100 du risque, le gouvernement de la Saskatchewan, 65 p. 100, et CCRL, aucun.

13.35 Dans les deux cas, les prêteurs n'ont assumé aucun risque durant la phase précédant la production. Selon les accords conclus avec les prêteurs, le partage des risques débute seulement une fois que le projet satisfait à des critères commerciaux de production et de trésorerie, c'est–à–dire seulement après le parachèvement de la phase de mise en route du projet, soit celle qui comporte le plus grand risque. Le projet NewGrade en est rendu au stade de la production mais, comme il n'a pas satisfait aux critères en question dans le délai prévu, les prêteurs ont refusé d'accepter le partage des risques et les garanties données par le gouvernement demeurent en vigueur.

13.36 En ce qui concerne la garantie liée au projet Westray, les gouvernements ont fourni une aide financière estimative de 103 p. 100 du coût net de la phase précédant la production.

13.37 Le gouvernement a établi des lignes directrices en matière de garanties d'emprunts en vue d'éviter les pertes importantes comme celles subies au début des années 1980. Dans les lignes directrices, on indique qu'il conviendrait que les propriétaires fournissent une part importante des fonds nécessaires et que les prêteurs partagent au moins 15 p. 100 des pertes nettes liées à toute cessation de paiement. Pourtant, les principaux programmes de garanties d'emprunts et de garanties spéciales actuels permettent aux autres participants d'assumer peu de risques tout en profitant de la plupart des gains. Les programmes de garanties d'emprunts prévoyant le partage des risques avec les prêteurs ne représentent que 26 p. 100 de l'encours des emprunts garantis. Pour ce qui est des garanties spéciales, l'aide du gouvernement serait, estime–t–on, de 74 à 103 p. 100 des coûts de projet.

13.38 Le fait que le gouvernement soit autorisé à accorder des garanties d'emprunts supplémentaires de plusieurs milliards de dollars est inquiétant. À cette inquiétude s'ajoute le fait que les coûts associés aux garanties d'emprunts ne sont pas enregistrés et comptabilisés de manière appropriée.

Pièce 13.6

NewGrade – Partage des risques

NewGrade (aussi connue sous le nom de Regina Co–op Upgrader) consiste en des installations d'enrichissement du pétrole d'une capacité de 50 000 barils par jour, intégrées à une raffinerie de pétrole existante. Les installations d'enrichissement et la raffinerie appartiennent à des sociétés distinctes. C'est la société Consumers' Cooperative Refineries Ltd (CCRL) de Regina qui possède et exploite la raffinerie. NewGrade a été constituée en société pour construire, posséder et exploiter les installations d'enrichissement, qui utilisent comme matière première le pétrole lourd de la Saskatchewan. Elle appartient à CCRL et à la province de la Saskatchewan, qui détiennent chacune la moitié des actions. Les sources de financement prévues pour la phase précédant la production, présentées ci–dessous, n'ont pas pour objet de montrer le flux des fonds ou le coût final réel.

1989	(en millions de dollars)
Coûts estimatifs de la phase précédant la production[1]	795
Aide financière du secteur public :	
Fonds propres de la Saskatchewan	160
Garantie d'emprunt du gouvernement de la Saskatchewan	360
Garantie d'emprunt du gouvernement fédéral	275
	795
Aide financière de la CCRL	0
	795

[1] *Cela comprend les pertes financées par les garanties.*

NewGrade est une société indépendante. Par conséquent, les avantages fiscaux ne peuvent être appliqués qu'au revenu imposable et à l'impôt exigible des années à venir. Il est toutefois peu probable que ces avantages se réalisent dans un avenir prochain.

La Saskatchewan a aussi avancé une somme de 75,7 millions de dollars pour financer les pertes d'exploitation de la société, qui continuent en raison du lourd fardeau de la dette de NewGrade. Le premier paiement du principal est exigible en décembre 1992.

Les emprunts sont garantis seulement par les éléments d'actif du projet, sans possibilité d'avoir accès aux autres éléments d'actif du propriétaire. Les accords liés aux garanties stipulent que le gouvernement doit honorer celles–ci avant de réaliser les éléments d'actif du projet. Les prêteurs ont accepté de réduire la portion garantie du prêt – et donc d'assumer une part du risque – mais seulement après que l'on aura satisfait à certains critères commerciaux normaux de production et de trésorerie. Comme le projet n'a pas satisfait à ces critères dans le délai prévu, les prêteurs ont refusé d'accepter le partage des risques et les garanties demeurent en vigueur.

Source : Dossiers du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

La province de la Saskatchewan assume environ 65 p. 100 des coûts nets de la phase précédant la production, le gouvernement fédéral, 35 p. 100, et CCRL, aucun. Les prêteurs n'assument aucun risque pour les prêts octroyés durant cette phase.

Les risques liés aux garanties d'emprunts ne sont pas enregistrés et comptabilisés de manière appropriée

13.39 Compte tenu du risque couru et de son incidence éventuelle sur le déficit public, nous avons examiné comment le gouvernement comptabilise des risques d'une telle importance dans ses documents comptables, à savoir notamment le budget présenté par le ministre des Finances, le Budget des dépenses et les Comptes publics.

13.40 La *Loi sur la gestion des finances publiques* oblige le gouvernement à obtenir l'autorisation du Parlement pour accorder ou augmenter la limite d'une garantie d'emprunt. Un crédit de un dollar peut servir à accorder cette autorisation. Cette façon de procéder donne l'impression que la garantie est gratuite (voir la pièce 13.8).

13.41 Les conventions comptables du gouvernement obligent celui-ci à établir un élément de passif éventuel pour les garanties données. Ces éléments de passif sont présentés dans une note afférente aux états financiers du Canada et détaillés dans les Comptes publics du Canada.

13.42 Une somme est portée au déficit lorsque des événements indiquent que le gouvernement devra engager une dépense pour couvrir l'éventualité, et lorsque le montant peut être estimé raisonnablement. Les fonds requis devront être fournis par le Parlement.

Il n'y pas de réserve prévue dans le bilan du Canada

13.43 Le traitement des garanties d'emprunts dans ces documents comptables est insatisfaisant à de nombreux égards. Premièrement, il n'est pas fait mention du coût des garanties d'emprunts dans le budget; aucune somme dont le gouvernement pourrait être tenu responsable au moment de la présentation des informations financières n'est donc inscrite. Deuxièmement, le coût ou le risque de perte des garanties n'est pas comptabilisé annuellement, mais seulement plusieurs années plus tard, lorsqu'il devient finalement évident que le gouvernement doit débourser des fonds pour honorer la garantie.

13.44 Dans les lignes directrices de 1986 en matière de garanties

Pièce 13.7

Westray Coal – Partage des risques

La mine de charbon Westray, située dans le comté de Pictou en Nouvelle-Écosse, appartient à Curragh Inc. Son exploitation a débuté en août 1991. Le 9 mai 1992, une explosion a tué 26 mineurs et détruit la section inférieure de la mine. L'exploitation n'a pas repris. Les sources de financement prévues pour la phase précédant la production, présentées ci-dessous, n'ont pas pour objet de montrer le flux des fonds ou le coût final réel.

1988	(en millions de dollars)
Estimation des coûts de la phase précédant la production	
Frais dus à une partie liée à Westray :	
Frais de gestion dus comprenant l'intérêt capitalisé de 1,1 million de dollars	7,8
Frais dus au siège social	2,1
	9,9
Autres frais de construction, y compris 7,3 millions de dollars en intérêt subventionné durant la construction	120,8
	130,7
Aide financière du secteur public :	
Gouvernement fédéral :	
Achat de réduction de taux d'intérêt	3,7
Garantie d'emprunt[1]	85,0
Prêt du gouvernement de la Nouvelle-Écosse	12,0
	100,7
Avantages fiscaux possibles[2]	34,2
	134,9
Avantage financier prévu pour le propriétaire	4,2
	130,7

[1] Techniquement, le gouvernement n'a pas garanti l'emprunt à la banque; il l'a assuré jusqu'à concurrence de 85 p. 100 de la perte nette de la banque.

[2] Des investissements similaires procurent généralement des avantages fiscaux. Leur effet est important parce que les contributions et les garanties d'emprunt y ont été ajoutées, ce qui réduit les fonds investis dans le projet par les actionnaires. La passation en charges de certaines dépenses de projet au fur et à mesure qu'elles sont engagées et le crédit d'impôt à l'investissement applicable au projet peuvent être utilisés pour réduire l'impôt sur le revenu autrement exigible.

Les modalités du prêt obligent, entre autres, le propriétaire à détenir une assurance tous risques pour la durée des travaux de construction. Aux termes de la garantie d'emprunt, le prêteur est tenu de demander le remboursement du prêt s'il le ferait normalement dans le cas d'un prêt sans garantie dans des circonstances similaires. En juin 1992, il a demandé le remboursement du prêt et a transmis un plan au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie en vue de réaliser les éléments d'actif. Quatre-vingt-dix jours après avoir appelé le prêt, il est autorisé à présenter une demande de remboursement d'une somme correspondant à 85 p. 100 de sa perte nette (jusqu'à concurrence de 85 millions de dollars; la perte était estimée à 80,75 millions de dollars le 10 août 1992), que le gouvernement est obligé d'honorer 90 jours après avoir reçu une demande complète et valide. À ce moment-là, le prêteur ne sera plus tenu de réaliser les éléments d'actif. Pour déterminer sa perte nette, il peut déduire du produit de la réalisation des éléments d'actif les dépenses raisonnables engagées à cet égard. Toutes les sommes recouvrées seront réparties, dans une proportion de 85/15, entre le gouvernement et le prêteur. L'engagement du prêteur consiste donc en 15 p. 100 de la perte sur prêt.

Source : Dossiers du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

L'aide financière du secteur public est estimée à 103 p. 100 des coûts de la phase précédant la production.

d'emprunts, on reconnaît qu'il existe un coût associé à celles-ci, et qu'il faut encourager les intéressés à faire des compromis plus réalistes entre les garanties d'emprunts et les autres instruments financiers comme les contributions remboursables ou les prêts directs.

Pièce 13.8

Extrait du Budget des dépenses supplémentaire (B), 1985–1986
Énergie, Mines et Ressources
Programme de l'énergie

	Prévisions précédentes $	Présentes prévisions supplémentaires $	Total $
Crédit 5b – Énergie – Dépenses de fonctionnement – En vertu de l'article 22 de la *Loi sur l'administration financière*, autoriser le Ministre à garantir à l'occasion à la société NewGrade Energy Inc., au nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, selon des modalités approuvées par le ministre des Finances, des prêts dont le montant global ne dépassera pas 275 000 000 $, pour la construction d'une usine d'enrichissement du pétrole lourd.	136 342 505	1	136 342 506

C'est le libellé du crédit de 1 $ autorisant l'octroi d'une garantie d'emprunt de 275 millions de dollars à NewGrade.

Pièce 13.9

Extrait des documents budgétaires du 26 février 1986

«Les paiements découlant des garanties de prêt et de l'octroi d'un financement supplémentaire ont eu pour effet net d'accroître de plus de $ 2.7 milliards le déficit accumulé par le gouvernement au cours des cinq dernières années. Ces paiements comprennent $ 1.8 milliard pour Canadair, $ 0.6 milliard pour de Havilland et $ 0.1 milliard pour Massey Ferguson.

Aussi un certain nombre de lignes directrices ont-elles été mises en place en matière de garanties de prêt. Conformément à ces lignes directrices, il faudra que le gouvernement soit convaincu qu'un projet présente des perspectives satisfaisantes de viabilité économique et que le secteur privé, y compris les milieux financiers, soit disposé à partager les risques. Les bénéficiaires de nouvelles garanties se verront, en règle générale, imposer des frais tenant compte de la valeur des garanties. Le cas échéant, le gouvernement s'efforcera de veiller à ce que les conditions des ententes de garanties de prêt lui permettent de participer aux gains extraordinaires susceptibles d'être réalisés, en contrepartie des risques qu'il aura acceptés.

De plus, des provisions seront constituées au bilan du gouvernement, au titre des coûts pouvant découler des nouvelles garanties de prêt. Combinées aux méthodes de gestion plus rigoureuses qui sont mises en place, ces provisions devraient éviter que les défaillances éventuelles n'exercent des pressions indues sur le cadre financier.»

13.45 Le gouvernement a indiqué dans son budget de 1986 qu'une réserve allait être établie dans le bilan pour compenser les coûts éventuels liés aux nouvelles garanties d'emprunts. Cette réserve devrait être suffisante pour éviter que les défauts de paiement n'exercent des pressions indues sur le cadre financier. Une telle réserve ne figure toutefois pas au bilan du gouvernement du Canada (pièce 13.9).

La base pour estimer les risques de perte ne convient pas à la situation

13.46 L'état du passif éventuel que renferment les Comptes publics fait mention de taux d'indemnité (indemnités nettes en pourcentage de l'encours des garanties d'emprunts) associés aux programmes de garanties d'emprunts. Ces taux ne reflètent pas avec justesse les taux de pertes que le gouvernement a connus dans le cadre de tels programmes et peuvent donc induire le public en erreur au sujet de l'importance du passif du gouvernement au titre des programmes de garanties d'emprunts.

13.47 Dans la pièce 13.10, le passif éventuel, fondé sur les taux d'indemnité figurant dans les Comptes publics, est comparé à celui basé sur les taux de pertes déterminés en tant que pourcentage des indemnités nettes sur tous les prêts consentis depuis le début du programme. Les différences sont marquées. Selon la formule du gouvernement, la perte financière relative aux cinq programmes compris dans la pièce est estimée à 122 millions de dollars, ce qui signifie que, si ces programmes avaient pris fin en mars 1991, les pertes nettes du gouvernement auraient été d'environ 122 millions de dollars. Le passif estimatif du gouvernement pour ces mêmes programmes s'élèverait à quelque 511 millions de dollars s'il utilisait notre formule. Nous croyons qu'il y a lieu de revoir les formules utilisées pour estimer le risque de perte lié aux programmes de garanties d'emprunts.

13.48 Le Programme de logement dans les réserves indiennes illustre un

autre problème. Le taux d'indemnité de 0,1 p. 100 laisse supposer que les garanties accordées dans le cadre du Programme ne présentent presque pas de risque et n'entraînent que relativement peu de frais. Comme nous l'avons déjà mentionné, il en est ainsi parce que les frais d'exploitation qui comprennent le remboursement des prêts sont subventionnés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

13.49 Une question connexe est l'engagement à long terme de verser ces subventions pris par la SCHL. Ces subventions sont versées en vertu d'accords de fonctionnement signés par les bandes indiennes et la SCHL. Les bandes peuvent en bénéficier pendant toute la période d'amortissement du prêt, à condition qu'elles continuent de respecter les modalités des accords. En 1990–1991, les subventions versées se sont élevées à 59 millions de dollars. D'ici 1994–1995, la SCHL s'attend à ce que les subventions annuelles augmentent pour atteindre 100 millions de dollars.

13.50 Il n'y a pas d'estimation quant au coût des non-paiements au titre des garanties d'emprunts spéciales. De telles garanties ne sont pourtant pas gratuites. Historiquement, le taux de défaillance lié aux garanties spéciales a été beaucoup plus élevé que celui relatif aux programmes de garanties d'emprunts.

13.51 Le fait de ne pas comptabiliser de manière appropriée les coûts associés aux garanties d'emprunts affecte la répartition objective des rares dollars de recettes fiscales. Qui plus est, des renseignements fiables en matière de coût sont essentiels à la réussite du programme de restriction des dépenses du gouvernement.

13.52 Il conviendrait d'établir une politique appropriée de comptabilisation et de présentation de l'information pour faire état des coûts associés aux garanties d'emprunts. Le gouvernement devrait enregistrer le coût ou le risque de perte des garanties d'emprunts sur une base annuelle et comptabiliser les coûts des garanties en établissant une réserve suffisante dans son bilan. Il conviendrait aussi que le gouvernement revoie la façon dont il estime les coûts des garanties d'emprunts.

Commentaire du gouvernement : *Le gouvernement reconnaît la nécessité d'instaurer une convention appropriée pour régir la comptabilisation des garanties d'emprunts et des autres éléments du passif éventuel, et la présentation de l'information afférente. Nous entendons examiner les conventions et méthodes en vigueur, de même que les modalités d'estimation des coûts connexes, dans l'optique d'élaborer une nouvelle convention prévoyant la présentation fidèle de ces coûts aux états financiers sommaires du gouvernement du Canada.*

Pièce 13.10

Estimation du passif
Principaux programmes de garanties d'emprunts

		Estimations du gouvernement		Nos estimations	
Programmes	Encours des prêts (en millions de dollars) 91-03-31	Taux d'indemnité[1]	Estimation du passif (en millions de dollars)	Taux d'indemnité[2]	Estimation du passif (en millions de dollars)
Prêts aux étudiants	3 061	2,7 %	83	13,8 %	422
Logement dans les réserves indiennes	598	0,1 %	1	0,9 %	5
Prêts aux petites entreprises	503	5,7 %	29	3,7 %	19
Transporteurs aériens	505	1,2 %	6	8,6 %	43
Entreprise Atlantique	186	1,8 %	3	11,9 %	22
			122		511

[1] *Comptes publics – Sommes nettes versées moins les recettes au titre des frais en pourcentage de l'encours des garanties pour les cinq dernières années.*

[2] *Sommes nettes versées, plus les frais de recouvrement, en pourcentage de l'ensemble des prêts consentis depuis le début du programme.*

Les taux d'indemnité présentés tendent à sous-estimer le passif du gouvernement lié aux programmes de garanties d'emprunts.

Information transmise au Parlement

L'information actuelle sur les garanties d'emprunts peut être améliorée et simplifiée

13.53 Divulgation des garanties d'emprunts. Les garanties importantes ne sont pas toujours divulguées séparément dans les Comptes publics. La garantie de Westray en est un bon exemple. Même si cette garantie a été approuvée en vertu de la *Loi sur le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie*, elle a été inscrite sous le Programme Entreprise Atlantique (PEA). Les garanties spéciales accordées en vertu des pouvoirs du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie sont normalement divulguées séparément dans les Comptes publics. Du fait que cette garantie n'a pas été inscrite séparément, le Parlement n'a pas eu l'occasion de confirmer le montant approprié, ni de constater que la garantie avait été accordée. Aucun plafond n'est prévu quant aux engagements pris dans le cadre du PEA ou de son successeur, le Programme action. Les garanties d'emprunts liées au PEA sont accordées en vertu de l'autorisation du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (limite : 1,2 milliard de dollars) s'appliquant à ses autres garanties d'emprunts.

13.54 Information limitée. La Partie III du Budget des dépenses principal du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne contient aucune information sur l'encours des garanties d'emprunts ou sur les pertes nettes enregistrées au titre du Programme de logement dans les réserves indiennes.

13.55 En plus de communiquer le montant total des garanties d'emprunts accordées, le gouvernement devrait présenter séparément toutes les garanties qui dépassent un certain montant. Tous les coûts associés aussi bien aux programmes de garanties d'emprunts qu'aux garanties spéciales devraient être divulgués.

Commentaire du gouvernement : *Le gouvernement entend revoir la présentation des garanties d'emprunts et des autres éléments du passif éventuel aux Comptes publics afin de s'assurer que l'information qui y est présentée est suffisante.*

Chapitre 14

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Les mégaprojets énergétiques

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	14.1
Introduction	
Mise en valeur des ressources énergétiques du Canada	14.4
Étendue et objectifs de la vérification	14.8
Observations et recommandations	14.10
Les objectifs de la participation fédérale sont mal définis (14.10)	
Coordination et protection insuffisantes des intérêts fédéraux (14.17)	
Améliorations nécessaires dans le contrôle ministériel de projet (14.33)	
Carences dans la surveillance exercée sur les recommandations et les engagements environnementaux (14.48)	
Possibilités d'améliorer la mesure de l'efficacité (14.68)	
Nécessité d'une meilleure information à l'intention du Parlement et du public (14.79)	
Pièces	
14.1 Composantes du système de production d'Hibernia	
14.2 Participation d'EMR à des mégaprojets énergétiques	
14.3 Énoncé des résultats et des retombées escomptés des mégaprojets	
14.4 Risques associés à l'usine de valorisation biprovinciale	
14.5 Évaluation des retombées des investissements dans des mégaprojets	
14.6 Le projet Hibernia de mise en valeur des ressources extracôtières	
L'usine de valorisation biprovinciale	
Le projet d'usine de valorisation NewGrade	

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Les mégaprojets énergétiques

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Points saillants

14.1 Nous avons examiné les mégaprojets énergétiques qui reçoivent une aide et un financement du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Notre étude des projets de mise en valeur du champ Hibernia, de l'usine de valorisation biprovinciale de Lloydminster et de l'usine de valorisation NewGrade de Regina a fait ressortir certaines faiblesses fondamentales :

- l'absence d'un ensemble complet d'objectifs clairs et mesurables;
- une coordination insuffisante de la surveillance des retombées;
- des lacunes dans le suivi des recommandations et des engagements qui découlent de l'évaluation environnementale;
- des lacunes persistantes dans la mesure de l'efficacité;
- un rapport limité et de piètre qualité à l'intention du Parlement et du public dans la Partie III du Budget des dépenses.

Ces préoccupations ont leur importance, en raison de l'envergure, de la visibilité et de l'importance des mégaprojets actuels et des mégaprojets possibles dans l'avenir.

14.2 Il faut de toute évidence trouver des moyens de gérer plus efficacement l'intérêt fédéral dans des projets communs ou partagés qui engagent la participation de différents paliers de gouvernement et du secteur privé. Il est essentiel d'avoir des mesures appropriées de contrôle, y compris un suivi prudent, si l'on veut protéger les intérêts fédéraux. L'élaboration de politiques d'organisme central contribuerait à une meilleure gestion ministérielle et à une meilleure surveillance de l'investissement fédéral dans des coentreprises ou entreprises communes.

14.3 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources doit mieux rendre compte des résultats, c'est–à–dire de ce que des mégaprojets ont permis ou non de réaliser avec l'argent des contribuables. Il ne suffit pas de simplement contrôler les dépenses financières et d'en rendre compte. Il est également nécessaire de rendre compte des résultats, afin de permettre un examen parlementaire et un examen public critiques des résultats des dépenses.

Introduction

Mise en valeur des ressources énergétiques du Canada

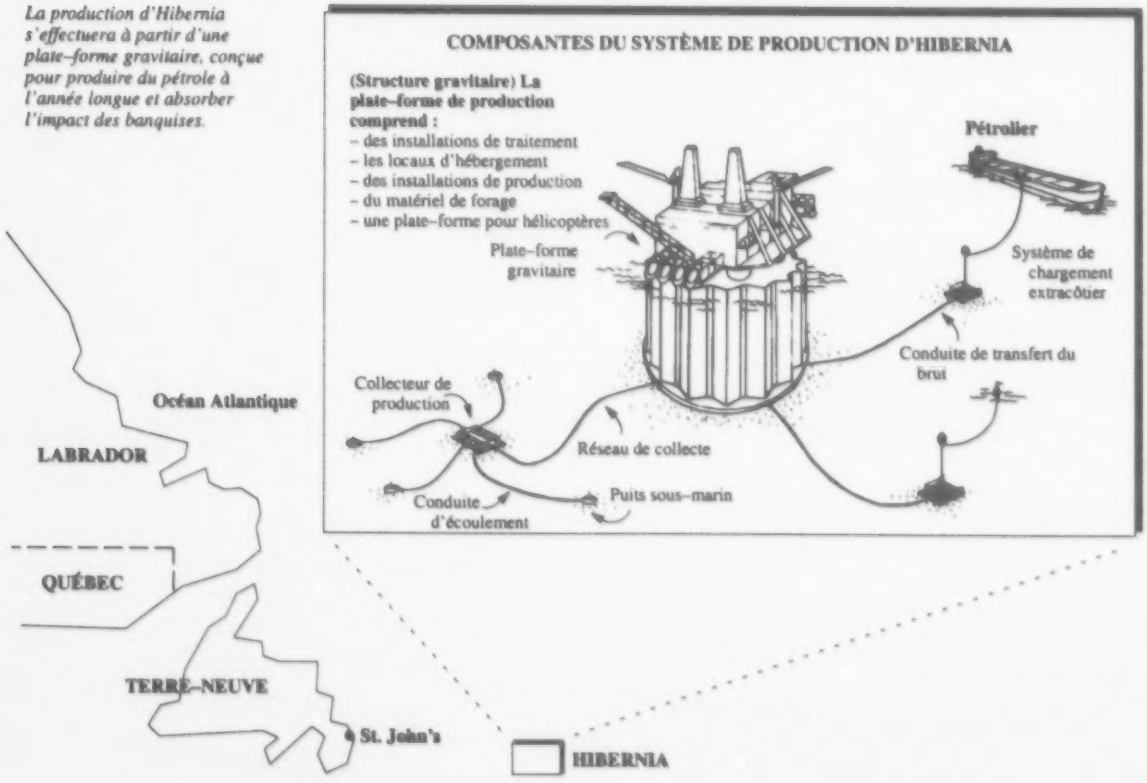
14.4 L'objectif du Programme de l'Énergie, des Mines et des Ressources est de contribuer à l'essor économique du Canada, conformément aux objectifs environnementaux et sociaux du gouvernement fédéral, en favorisant une mise en valeur et une utilisation opportunes et efficientes des ressources minérales et énergétiques du Canada et en enrichissant la connaissance et la compréhension de la masse continentale canadienne. Le ministère applique un large éventail d'activités à la réalisation de cet objectif. Ces dernières années, le soutien financier de certains projets énergétiques à grande échelle a représenté un mécanisme important de l'expansion du secteur énergétique.

14.5 Au cours des années 1980, le soutien accordé par le ministère à l'industrie pétrolière et gazière prenait surtout la forme de programmes d'encouragement financier tel que le Programme d'encouragement du secteur pétrolier. Le gouvernement a graduellement abandonné ces programmes généraux d'encouragement financier pour conclure des ententes de soutien financier à des projets énergétiques

Pièce 14.1

Composantes du système de production d'Hibernia

La production d'Hibernia s'effectuera à partir d'une plate-forme gravitaire, conçue pour produire du pétrole à l'année longue et absorber l'impact des banquises.



Source: Hibernia Project Update (janvier 1991)

spécifiques. Les projets en question ont une telle envergure qu'on les qualifie de «mégaprojets».

14.6 Chacun des mégaprojets énergétiques est unique, mais ils ont en commun les caractéristiques suivantes :

- coût élevé et projet capitalistique;
- un risque élevé qui provient de l'incertitude des prix comme de facteurs technologiques et environnementaux;
- un rendement sur l'investissement à long terme seulement;
- la participation du gouvernement provincial ou du secteur privé;
- le soutien fédéral essentiel à la poursuite du projet.

14.7 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) appuie les mégaprojets énergétiques suivants :

- Hibernia, un projet de 5,2 milliards de dollars pour la mise en valeur du champ pétrolier Hibernia, au large de Terre–Neuve, l'entrée en production étant prévue pour la fin de 1997.
- L'usine de valorisation biprovinciale, près de Lloydminster, à la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan, une coentreprise de 1,6 milliard de dollars pour la construction et l'exploitation d'une usine de valorisation du pétrole lourd, l'entrée en production étant prévue pour la fin de 1992.
- L'usine de valorisation NewGrade, une usine de valorisation du pétrole lourd de 700 millions de dollars, achevée en 1988 à Regina, en Saskatchewan.
- Le pipeline de l'île de Vancouver (PIV), un projet de 355 millions de dollars qui a permis d'achever la

Pièce 14.2

Participation d'EMR à des mégaprojets énergétiques (millions $)

Projet	Activité	Mécanismes de participation	Coût en capital estimatif (original)	Engagement fédéral	Situation du projet	Budget d'EMR (%) 1991–1992	1992–1993
HIBERNIA	Production pétrolière extracôtière	Contribution, et garanties d'emprunts	5 200 $ (5 200) $	2 700 $	En construction	18,5	31,4
USINE DE VALORISATION BIPROVINCIALE	Valorisation du pétrole lourd	Participation au capital–actions	1 632 $ (1 267) $	530 $	En construction	15,9	4,9
USINE DE VALORISATION NEWGRADE	Valorisation du pétrole lourd	Garanties d'emprunts	700 $ (715) $	275 $	Opérationnel	–	–
PIPELINE DE L'ÎLE DE VANCOUVER	Transport du gaz naturel	Contribution et contribution remboursable	355 $ (279) $	150 $	Achevé	1,7	–
ÉTUDE OSLO	Production de pétrole des sables bitumineux	Contribution	117 $ (130) $	46 $	Achevé	0,7	–
TOTAL			**8 004 $** **(7 591) $**	**3 701 $**		**36,8 %**	**36,3 %**

Source : Rapports de contrôles ministériels, Partie III du Budget des dépenses, États financiers

construction d'un pipeline de gaz naturel en octobre 1991, afin d'approvisionner les consommateurs de l'île de Vancouver et de la côte ouest.

- Le projet OSLO («Other Six Leases Operation»), un projet de coentreprise de plusieurs milliards de dollars visant la mise en valeur des sables bitumineux pour lequel on a terminé, en décembre 1991, une étude de faisabilité de 117 millions de dollars.

Étendue et objectifs de la vérification

14.8 Nous avons choisi de faire porter notre examen et notre rapport sur les projets d'Hibernia, d'une usine de valorisation biprovinciale et de l'usine de valorisation NewGrade, en raison de l'ampleur des engagements fédéraux en cause, ainsi que du risque et de l'importance de ces projets. La pièce 14.6 présente des précisions sur ces trois mégaprojets.

14.9 Notre objectif de vérification consistait à évaluer si le ministère exerçait une coordination suffisante de toutes les parties en cause de façon à protéger les intérêts fédéraux et à réaliser les objectifs fédéraux. Nous avons examiné plus particulièrement la clarté des objectifs de projet, ainsi que la gestion ministérielle des risques liés au projet, du processus de surveillance, de la protection de l'environnement, de la mesure de l'efficacité et de la communication de rapports au Parlement et au public. Le cas échéant, nous avons examiné si des politiques d'un organisme central fédéral s'appliquaient à la situation et avaient été respectées, et si les organismes centraux avaient fourni une orientation appropriée au ministère. Nous avons également examiné des évaluations de programmes d'encouragement financier antérieurs que le ministère avait financés, afin de cerner des préoccupations susceptibles d'influencer également des évaluations des mégaprojets énergétiques.

Observations et recommandations

Les objectifs de la participation fédérale sont mal définis

14.10 L'appui apporté aux mégaprojets énergétiques est conforme à l'objectif de mise en valeur des ressources énergétiques du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Toutefois, la participation fédérale à ces projets ne se limite pas uniquement à la mise en valeur de ressources énergétiques. D'autres motifs de participation fédérale à des mégaprojets énergétiques ont été communiqués dans des discours du ministre, des débats parlementaires, des communiqués de presse ministériels et autres documents fédéraux.

Les objectifs des mégaprojets ne sont pas définis clairement.

14.11 Les déclarations publiques sur les résultats escomptés pour les mégaprojets énergétiques comprennent l'emploi régional, le transfert technologique, la diversification économique, l'amélioration de l'approvisionnement canadien en pétrole et le rendement financier pour le Canada (voir la pièce 14.3). Les accords de projet signés par le gouvernement fédéral portent plus sur la façon d'en arriver à des résultats que sur les résultats précis à atteindre. Dans les accords de projet comme dans les déclarations publiques sur les projets, beaucoup d'objectifs sont énoncés de façon tellement générale qu'il est difficile d'en dégager le sens précis.

14.12 Les accords ont été négociés entre les intervenants fédéraux, provinciaux et privés. Nous reconnaissons que la négociation d'objectifs communs à tous les participants peut avoir mené à compromettre ou à abandonner certains objectifs fédéraux. Comme l'indique la pièce 14.2, ces projets mettent en cause des fonds publics fédéraux considérables. Il est donc nécessaire de mettre l'accent sur l'ob-

jectif visé par les dépenses fédérales, en l'occurrence, les résultats ou l'aboutissement escomptés.

14.13 Le ministère nous a déclaré qu'il n'a à rendre compte que des retombées escomptées qui sont énoncées dans les accords juridiques. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que la publicité ministérielle autour des mégaprojets continuait de citer d'autres objectifs et retombées qui ne figurent pas dans les accords juridiques. Divers documents fédéraux que nous avons examinés et que l'on peut considérer relativement fiables citent également d'autres objectifs et retombées. Tout cela dégage une multiplicité d'objectifs qui prêtent à confusion pour l'observateur. Les objectifs des mégaprojets énergétiques ne sont donc pas définis clairement.

14.14 Aucun des mégaprojets que nous avons examinés ne faisait l'objet d'un énoncé unique et définitif d'objectifs mesurables. L'absence d'objectifs clairement définis rend difficile l'évaluation des résultats. Si l'on ne peut mesurer le progrès en fonction de la réalisation d'objectifs clairs et l'atteinte de résultats précis, les députés pourraient alors ne pas être en mesure d'interroger le ministère sur la mesure dans laquelle les réalisations se comparent à ce que l'on escomptait, comme la mesure dans laquelle elles se comparent aux dépenses. Il pourrait également s'avérer aussi difficile pour le ministère ou pour d'autres personnes

Pièce 14.3

Énoncé des résultats et des retombées escomptés des mégaprojets

	Résultats escomptés selon le Budget, Partie III	Retombées escomptées, selon les accords	Résultats escomptés selon les publications et communiqués de presse d'EMR et discours du ministre	Résultats escomptés selon les débats parlementaires
HIBERNIA	Sécurité d'approvisionnement accrue Forte incidence sur les économies régionales	Part estimative de 55 à 60 p. 100 de dépenses initiales de 5,2 milliards de dollars, avec le meilleur contenu Canada – Terre-Neuve possible Part estimative de 2/3 d'emploi pour le projet, avant le début de la production allant à des résidants du Canada Encouragement de consortiums pour favoriser le transfert technologique Certaines activités de fabrication, d'assemblage et d'équipement à effectuer à Terre-Neuve Occasions de transfert technologique et de perfectionnement et gestion de projet pour les ingénieurs canadiens	Débouchés d'emploi régionaux et nationaux Nouveaux débouchés pour l'entreprise canadienne Recettes accrues pour Terre-Neuve avec les redevances, l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente au détail Relèvement des compétences des sociétés canadiennes de génie Diversification économique Diversification des approvisionnements énergétiques Expertise technique accrue dans la mise en valeur de ressources énergétiques extracôtières	Canadianisation des ressources d'Hibernia Rendement positif sur l'investissement canadien Débouchés d'emploi régionaux et nationaux Sécurité de l'approvisionnement pétrolier Développement technologique et industriel
USINE DE VALORISATION BIPROVINCIALE	Approvisionnement énergétique accru Forte incidence sur les économies régionales	Retombées industrielles et d'emploi Contenu canadien estimé à 90 p. 100 pour les biens et services du projet, dans la mesure du possible Participation canadienne estimée à 95 p. 100 dans l'emploi direct, dans la mesure du possible	Marché à long terme garanti pour la production de pétrole lourd Débouchés d'emploi régionaux et nationaux Retombées indirectes pour les industries secondaires au Canada Approvisionnement énergétique amélioré	
USINE DE VALORISATION NEWGRADE		Importantes retombées matérielles pour la Saskatchewan et le Canada	Dépendance moindre envers le pétrole importé Débouchés d'emploi régionaux	Production pétrolière intérieure accrue

d'évaluer la réalisation des objectifs plus vastes du gouvernement dans son aide aux mégaprojets énergétiques.

14.15 La saine administration des affaires gouvernementales repose sur la prudence, qui se définit simplement comme des précautions qui sont prises en vue d'éviter des conséquences non souhaitables. Il est raisonnable de s'attendre à un énoncé clair des objectifs au début d'un projet quelconque, afin de pouvoir déterminer si on obtient les résultats escomptés et si on a pris les précautions requises pour éviter des conséquences non souhaitables. La prudence en administration exige un examen critique des aboutissements et des résultats dans le contexte de leur coût, pour être en mesure de déterminer si le Parlement et le contribuable ont effectivement obtenu ce pour quoi ils ont payé.

14.16 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait définir un ensemble complet d'objectifs clairs et mesurables pour chaque mégaprojet énergétique de façon à avoir une solide référence en vue de :

- **faire rapport sur les résultats directement obtenus à partir des fonds dépensés;**
- **évaluer si on a atteint les objectifs du gouvernement.**

Commentaire du ministère : *Compte tenu de leur nature, les mégaprojets énergétiques peuvent avoir des incidences importantes et diverses. Les descriptions de ces projets font donc état d'une multitude d'incidences possibles. Les ententes juridiques qui fixent les modalités de la participation financière du Canada exposent clairement les résultats directs que l'on s'attend à obtenir. Le ministère se fondera sur ces données pour rendre compte des retombées de chaque projet. EMR est d'accord qu'il serait utile d'élaborer un énoncé plus définitif des incidences possibles qui servirait à évaluer les résultats globaux de chaque mégaprojet énergétique.*

Coordination et protection insuffisantes des intérêts fédéraux

14.17 La participation du gouvernement fédéral à des mégaprojets énergétiques vise divers objectifs. Nous ne formulons pas de commentaire sur la pertinence des décisions du gouvernement de se lancer dans de telles entreprises ou sur son droit de le faire. Nous nous attendions cependant que le gouvernement, lorsqu'il décide qu'il est important et utile qu'il apporte son aide à certaines entreprises très risquées qui ne démarreraient pas sans l'aide du gouvernement, définisse les risques qui y sont liés et prenne des mesures pour limiter ces risques.

14.18 Plusieurs mégaprojets énergétiques représentent des entreprises commerciales à risque élevé. Les chances de succès et de rentabilité sont incertaines, étant donné les facteurs de risque qu'ils comportent, notamment les défis au plan technologique, les fluctuations des prix du pétrole et du gaz et les questions environnementales. Ces projets peuvent comporter d'autres risques comme, par exemple, le retrait de l'appui d'un partenaire, comme ce fut le cas pour Gulf Canada Resources Limited qui annonça son intention de se retirer du projet Hibernia en février 1992. Les dépassements des coûts de construction constituent un autre risque éventuel lié à un mégaprojet. La part fédérale des dépassements de coûts, dans le cas de l'usine de valorisation biprovinciale, atteint jusqu'à maintenant 129 millions de dollars.

14.19 Le contribuable a le droit de s'attendre que les dépenses de fonds publics soient gérées avec prudence. Il s'agit d'un élément fondamental de l'intendance des affaires gouvernementales lorsque l'on confie à des gestionnaires fédéraux l'administration de l'argent du contribuable. Par conséquent, lorsque le gouvernement fédéral participe à des entreprises aussi risquées que la mise en valeur du gisement pétrolier Hibernia et l'usine de valorisation biprovinciale, il est nécessaire que les gestionnaires

adoptent des mesures pour protéger les intérêts fédéraux.

14.20 Le gouvernement fédéral n'est que l'un des nombreux participants à ces mégaprojets et il n'est le gestionnaire de projet d'aucun des mégaprojets. Il devient alors très important que les accords juridiques conclus par le gouvernement précisent dans les termes les plus clairs possibles les droits, les limites et les obligations de la participation du gouvernement fédéral comme des autres parties.

14.21 Nous avons examiné les accords juridiques qui régissent les trois mégaprojets choisis pour cette vérification. Le mode de participation fédérale diffère dans chaque projet, mais certains risques se recoupent. Nous avons donc comparé les accords au chapitre des droits et des limites touchant le gouvernement fédéral en rapport avec certains risques communs.

Pièce 14.4

Risques associés à l'usine de valorisation biprovinciale

Limites de la responsabilité juridique

Le gouvernement fédéral a conclu un accord de coentreprise non constituée avec les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan et avec Husky Oil Operations Limited, en vue de construire et d'exploiter une usine de valorisation biprovinciale près de Lloydminster, à la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan. Le gouvernement fédéral, à titre de propriétaire, est ouvert à toute poursuite en justice contre la coentreprise. En vertu de la forme actuelle de l'accord commercial, la responsabilité juridique fédérale ne se limite pas à la valeur de sa part de l'actif de la coentreprise. À titre comparatif, le gouvernement ne participe pas au capital-actions des projets Hibernia et NewGrade, ce qui le rend moins vulnérable au plan juridique.

Installations détruites ou endommagées

Les dispositions de l'assurance des projets Hibernia et NewGrade prévoient explicitement l'obtention d'une assurance qui couvre la propriété conjointe, les matériaux, la responsabilité civile et les obligations contractuelles. Par contre, l'accord original de coentreprise pour l'usine de valorisation biprovinciale, signé en septembre 1988, ne traitait pas de cette question. L'accord de gestion de la construction de l'usine de valorisation biprovinciale, signé en avril 1990, prévoit que le gestionnaire de construction fera de son mieux pour obtenir et conserver le type d'assurance approuvé par le conseil de coentreprise. L'accord ne précise pas de type spécifique d'assurance.

Dépassements de coûts

L'aide fédérale aux projets Hibernia et NewGrade est restreinte par la nature de la participation fédérale, qui n'est pas sous forme de capital-actions. Dans ces deux projets, les propriétaires ont déterminé à l'avance le mode de financement des dépassements de coûts. Le gouvernement fédéral n'aurait pas nécessairement à verser un financement supplémentaire.

Les accords qui régissent l'usine de valorisation biprovinciale ne renferment aucune disposition sur le financement des dépassements de coûts par les détenteurs de capital-actions, dont fait partie le gouvernement fédéral. Les accords de coentreprise établissent un montant maximal pour la contribution du gouvernement, se fondant sur le coût estimatif original du projet. Le coût total du projet dépasse maintenant le coût estimatif. Le gouvernement fédéral, à titre de participant au capital-actions, a choisi de verser une contribution supplémentaire de 129 millions de dollars afin d'assurer la poursuite du projet.

14.22 Compte tenu de l'importance des fonds que le gouvernement fédéral a engagés dans le projet de l'usine de valorisation biprovinciale (530 millions de dollars jusqu'à maintenant), les accords juridiques pertinents négligent d'aborder certains types importants de risques qui sont envisagés dans les accords sur les projets Hibernia et NewGrade. Les accords sur l'usine de valorisation biprovinciale n'abordent à peu près pas les points importants suivants (voir la pièce 14.4) :

- les limites de la responsabilité juridique du gouvernement fédéral;
- la responsabilité financière, si les installations devaient être détruites ou endommagées;
- l'engagement fédéral envers le financement des dépassements de coûts.

14.23 Dans le projet d'usine de valorisation biprovinciale, d'autres intérêts fédéraux ne sont pas aussi bien protégés comme on pourrait s'y attendre, étant donné l'envergure de la participation fédérale au capital-actions du projet. Plus spécifiquement, le gouvernement fédéral effectue d'importantes dépenses directes en contrepartie de retombées économiques, mais les dispositions pour obtenir des retombées utilisent des expressions aussi vagues que «dans la mesure du possible» (pour la réalisation des objectifs de contenu canadien). À l'opposé, dans le cas du projet Hibernia qui comporte aussi des dépenses fédérales directes, certaines dispositions de retombées économiques sont beaucoup plus précises lorsqu'elles exigent, par exemple, un certain niveau de construction et d'emploi à Terre-Neuve.

14.24 L'accès du ministère à l'information sur le projet constitue un autre contraste. Dans le cas du projet NewGrade, le ministère a un représentant au conseil d'administration. Bien que le conseil d'administration de l'usine de valorisation biprovinciale compte trois représentants fédéraux, aucun d'entre eux n'est à l'emploi du ministère. Le

gouvernement fédéral a choisi pour l'usine de valorisation biprovinciale une forme de représentation moins directe que pour le projet NewGrade. Pourtant, son engagement pour le capital-actions de l'usine de valorisation biprovinciale (530 millions de dollars) surpasse de loin l'engagement fédéral d'une garantie d'emprunt pour le projet NewGrade (275 millions de dollars).

14.25 Il faut souligner que les accords qui régissent chacun de ces mégaprojets ont été négociés à des périodes différentes. De plus, les participants provinciaux et privés avaient également leurs intérêts à défendre. La protection des intérêts fédéraux a par conséquent dû se négocier dans le contexte de ces intérêts concurrents. Nous admettons la difficulté de cette tâche.

14.26 Il existe plusieurs façons d'offrir une aide fédérale, par exemple au moyen de subventions, de contributions, de garanties d'emprunts et de participation au capital-actions. Quelle que soit la forme de l'aide, certains organismes centraux du gouvernement fédéral ont un rôle clé à jouer dans l'imposition de règles et de mécanismes raisonnables pour protéger les intérêts fédéraux. La *Loi sur la gestion des finances publiques* rend le Conseil du Trésor juridiquement responsable de la supervision du régime d'administration financière du gouvernement du Canada. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général conseillent en matière d'administration financière. De plus, le ministère des Finances conseille sur des questions touchant sa responsabilité d'assurer la régularité des emprunts de la part du gouvernement du Canada.

14.27 Nous avons discuté des accords juridiques et des modalités de financement des trois mégaprojets avec des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général et du ministère des Finances. En général, nous avons découvert que les politiques d'organisme central ou les exigences minimales ne couvrent pas directement les coentreprises ou les projets conjoints que le gouvernement fédéral soutient financièrement sans toutefois les gérer ou les contrôler. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général avaient peu de politiques sur les conseils à dispenser en rapport avec les exigences minimales à intégrer aux modalités d'accords sur des mégaprojets.

14.28 Nous avons constaté que le ministère des Finances avait offert des conseils utiles dans la négociation des accords de mégaprojets. Cela se reflète dans des dispositions juridiques relatives au financement, à l'information sur les mouvements de trésorerie et autres questions financières relatives aux responsabilités financières du ministère des Finances. Nous avons également remarqué les conseils positifs que le Bureau du contrôleur général a formulés sur l'efficience et le rapport coût-efficacité dans la gestion de l'encaisse et sur les modalités bancaires pour les projets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale. Nous avons constaté que le ministère a établi des modalités satisfaisantes de contrôle de base des dépenses des mégaprojets. Toutefois, une importante question subsiste, celle de déterminer qui protège les intérêts fédéraux au-delà de ces contrôles fondamentaux sur les dépenses et la gestion de la trésorerie.

Le ministère a établi des modalités satisfaisantes de contrôle de base des dépenses des mégaprojets, mais qui protège les intérêts fédéraux au-delà des contrôles sur les dépenses et la gestion de la trésorerie?

14.29 Les contrôles sur les dépenses et la gestion de la trésorerie, sans diminuer leur importance, ne suffiront pas en soi à assurer une bonne gestion des ressources. Notre Bureau a souvent répété que les opérations devraient être effectuées avec un souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité et qu'il devrait y avoir de l'information qui permette de tenir les gestionnaires comptables de leur utilisation des ressources.

14.30 À notre avis, si le gouvernement a l'intention de continuer à participer à des entreprises commerciales

qui mettent en cause plusieurs compétences et plusieurs partenaires, sans gestion fédérale du projet, il peut tirer de nombreuses leçons des modalités des mégaprojets énergétiques actuels. Plus spécifiquement, un contrôle centralisé classique comme celui qui s'applique à de grands projets de la Couronne ne convient pas à ce genre de projet, car il n'est pertinent que lorsque c'est le gouvernement fédéral qui exploite ou contrôle le projet. Il est clair que le gouvernement fédéral n'exploite pas ou ne contrôle pas les mégaprojets énergétiques et nous avons découvert qu'il n'y avait pas de politique d'organisme central et d'exigences minimales de contrôle qui convenaient à de tels arrangements.

14.31 Il est prudent et important de clarifier et élaborer des exigences de politique qui visent la protection des intérêts fédéraux, financiers et non financiers, dans ce genre de projet. Il s'agit en grande partie d'une responsabilité d'organisme central car d'autres ministères qu'Énergie, Mines et Ressources traitent également de questions semblables de financement. À notre avis, des organismes centraux doivent adopter des critères et des lignes directrices afin de protéger les biens publics et d'obliger les ministères et organismes responsables du financement de tels projets à rendre compte de l'utilisation des fonds publics. Il faudrait que ces critères et ces lignes directrices soient flexibles pour qu'ils s'adaptent à la diversité et la complexité des dispositions concernant les mégaprojets.

14.32 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général, devrait élaborer des exigences minimales de politique qui s'appliquent à des accords de coentreprise ou d'entreprise commune pour des projets de grande envergure qui font appel à la participation soit d'autres compétences, soit du secteur privé.

Améliorations nécessaires dans le contrôle ministériel de projet

14.33 Dans la Partie III du Budget des dépenses 1992–1993, le ministère indique qu'il s'occupe «de négocier et de surveiller l'application des ententes sur les mégaprojets avec les promoteurs du secteur privé et les gouvernements provinciaux». Nous avons examiné le travail du personnel ministériel responsable du contrôle des mégaprojets énergétiques.

14.34 Le ministère comporte un service de contrôle chargé des responsabilités suivantes :

- gérer les intérêts financiers du gouvernement fédéral dans des mégaprojets énergétiques;
- surveiller le progrès matériel des mégaprojets;
- faire rapport sur les mégaprojets;
- obtenir des avis et des autorisations juridiques.

Le service du contrôle a également la responsabilité de coordonner l'information sur les mégaprojets pour d'autres services du ministère et avec d'autres ministères fédéraux. La Direction de la gestion des régions pionnières du ministère effectue également le suivi de l'information sur les retombées d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale et reçoit des données du suivi environnemental sur Hibernia.

14.35 Dans l'examen des activités de contrôle et de coordination du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à l'égard des projets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale (encore en construction au moment de notre vérification), nous avons relevé la participation d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi que de l'Office Canada – Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers (un organisme mixte fédéral–provincial). Ces autres ministères et organismes effectuent une grande partie des

activités de surveillance des retombées et des questions environnementales. Le service ministériel du contrôle reçoit certains renseignements directement des exploitants du projet. Toutefois, le ministère a expliqué qu'il se fie, dans la plus grande mesure du possible, aux mandats et à la compétence d'autres ministères et organismes dans la surveillance des aspects des mégaprojets énergétiques qui touchent l'environnement et les retombées.

14.36 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a pris des dispositions auprès du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et de l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique pour qu'ils participent au suivi des retombées industrielles liées aux contrats du projet Hibernia. Le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest coordonne les activités fédérales de suivi des retombées économiques de l'usine de valorisation biprovinciale. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration suit les retombées d'emploi qui découlent des projets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale. Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie suit aussi les retombées industrielles du projet d'usine de valorisation biprovinciale.

14.37 Le ministère a élaboré certains éléments d'un système de contrôle et de coordination, mais ces éléments ne constituent pas une méthode de contrôle définie. La plupart des dispositions en vue de coordonner le contrôle et d'échanger, avec d'autres ministères et organismes, des renseignements qui s'y rattachent manquent d'une orientation claire et bien consignée. Ainsi, dans certaines lettres d'entente avec d'autres ministères et organismes, le ministère demande seulement de recevoir des renseignements et des conseils pertinents au moment opportun. Nous nous attendions à trouver une orientation plus claire sur la nature, la forme et la fréquence des renseignements requis par le ministère.

14.38 Les renseignements de contrôle transmis par d'autres ministères et organismes dépendent en grande partie de leurs compétences et préférences respectives. Nous croyons qu'une bonne pratique de gestion exige que soient définis des critères minimaux sur l'information requise, afin d'informer et d'orienter les représentants d'autres ministères sur ce qu'on attend d'eux. Des exigences bien définies de contrôle aideraient à s'assurer des points suivants :

- le contrôle par d'autres parties s'effectue de la façon voulue,
- chaque organisme en cause s'acquitte des activités requises de collecte, de validation et d'analyse des données.

14.39 Le contrôle exercé par Énergie, Mines et Ressources, ainsi que par d'autres ministères et organismes, est circonscrit par les dispositions des accords juridiques. Cet aspect rejoint un point relevé au paragraphe 14.13, soit que les accords qui régissent les mégaprojets renferment des objectifs limités qui ne correspondent pas à un grand nombre des objectifs énoncés publiquement.

14.40 Un autre problème de contrôle provient du fait que certaines dispositions des accords ne précisent pas les retombées escomptées. Ainsi, des dispositions sur l'adjudication de contrats à des sociétés canadiennes comportent des expressions comme «dans la mesure du possible» et «transfert technologique». Le sens concret de ces expressions, aux fins du contrôle, n'est pas clair.

14.41 Le ministère a pris des mesures pour améliorer son contrôle du projet Hibernia. Il n'était pas satisfait de l'information qu'il recevait sur les retombées contractuelles. En janvier 1992, le ministre fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources demandait à recevoir une meilleure information et demandait au ministère de passer en revue les méthodes utilisées pour suivre de près et rapporter l'information.

Il n'est pas évident que le ministère possède des données fiables sur les retombées concrètes des mégaprojets.

Le ministère a étudié des façons d'améliorer les données. Il a également examiné la possibilité d'obtenir de la part de l'exploitant du projet des points de repère sur lesquels il pourrait se fonder pour signaler dans quelle mesure le projet est en voie de réaliser les retombées escomptées. On a éventuellement défini des points de repère en février 1992, bien après le début du projet, à la fin de 1990. Aucun point de repère en rapport avec les retombées industrielles n'a jamais été défini pour le projet d'usine de valorisation biprovinciale.

14.42 Au milieu de 1991, on a effectué une vérification externe sur l'information relative aux retombées du projet Hibernia. La vérification a fait ressortir de nombreuses lacunes dans la collecte et la communication de l'information sur les retombées d'Hibernia. Depuis, le ministère et l'Office Canada — Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers ont travaillé à améliorer la communication de l'information sur les retombées. Aucune vérification subséquente n'a été effectuée, bien qu'on en prévoit une pour l'automne 1992. À la lumière des conclusions de la première vérification et de la disponibilité récente de points de repère, on peut se poser des questions sur la fréquence de la vérification des retombées. Nous relevons également le fait que les renseignements sur les retombées de l'usine de valorisation biprovinciale n'ont fait l'objet d'aucune vérification. Par conséquent, il n'est pas évident, à notre avis, que le ministère possède des données fiables sur les retombées concrètes de ces deux mégaprojets.

14.43 Nous avons relevé un autre problème clé dans les accords visant les projets d'usine de valorisation biprovinciale et d'Hibernia, soit l'absence de lien entre le rendement et le paiement. Les paiements fédéraux se fondent sur les dépenses de projet, et non sur des jalons de construction ou sur la réalisation de certaines retombées économiques précises escomptées de ces projets. Même si le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources déterminait par ses activités de contrôle que certaines retombées escomptées n'étaient pas réalisées, il n'aurait aucune autorité juridique qui lui permette de cesser ses paiements liés au projet. En l'absence d'un lien direct entre le rendement et le paiement, le paiement a le caractère d'une subvention.

14.44 Nous reconnaissons que le ministère n'est pas en mesure de résoudre unilatéralement tous les problèmes que nous avons relevés. Les problèmes de libellé des accords juridiques, en particulier, ne peuvent être résolus sans renégocier les accords. La réouverture des accords est peu probable et elle ne constituerait pas nécessairement une solution pratique à cette étape des mégaprojets en cours. Toutefois, on peut en tirer des leçons en prévision de futurs mégaprojets.

14.45 En nous fondant sur nos observations, nous ne croyons pas que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ait établi un régime suffisamment rigoureux de contrôle et de coordination des intérêts fédéraux dans les mégaprojets énergétiques. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont également raté des occasions de s'assurer que les fonds fédéraux investis dans des mégaprojets énergétiques soient gérés dans un contexte d'optimisation des ressources. C'est l'étape de la rédaction des accords juridiques qui présente la meilleure occasion de protéger les intérêts fédéraux.

14.46 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, devrait étudier des moyens d'améliorer le régime de contrôle de mégaprojets énergétiques et d'adopter des dispositions en vue d'assurer la réalisation des résultats escomptés.

Commentaire du ministère : EMR a déjà pris des mesures pour améliorer la surveillance des mégaprojets éner-

gétiques. Le ministère affectera des ressources supplémentaires aux activités de surveillance, surtout en ce qui a trait aux retombées industrielles et à l'emploi. De plus, le ministère créera un centre unique qui sera chargé de surveiller tous les aspects des mégaprojets, en accordant une attention particulière à la coordination des activités de surveillance à l'échelle fédérale.

14.47 Plus particulièrement, le Secrétariat du Conseil du Trésor, lorsqu'il définit des exigences de politique, comme il est recommandé au paragraphe 14.32, devrait envisager d'exiger que des paiements ne soient versés qu'en fonction de l'avancement correspondant du projet et de la réalisation de conditions spécifiques de rendement.

Carences dans la surveillance exercée sur les recommandations et les engagements environnementaux

14.48 Dans le *Rapport sur l'état de l'environnement au Canada* publié en 1991 par le gouvernement fédéral, on désigne la côte est de Terre–Neuve comme l'endroit le plus susceptible d'être touché par un déversement pétrolier. Ailleurs dans le rapport, on estime que le projet Hibernia doit également être considéré comme une menace importante pour la vie marine locale.

14.49 Nous avons constaté que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a comme objectif de favoriser la mise en valeur des ressources, conformément aux objectifs environnementaux fédéraux. Nous avons examiné les mesures de protection de l'environnement qu'a prises le ministère dans les projets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale. Les remarques suivantes portent sur le projet Hibernia, à l'exception des paragraphes 14.64 et 14.65 consacrés à l'usine de valorisation biprovinciale.

14.50 Avant l'adoption en 1984 du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (Décret PEEE), qui officialisait le processus du gouvernement fédéral sur l'examen et l'évaluation des incidences environnementales, le ministère réalisait l'importance d'une évaluation environnementale du projet Hibernia. En 1980, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources référait officiellement le projet Hibernia à un examen public et le comité d'examen déposait son rapport en 1985, alors que le Décret PEEE était en vigueur.

14.51 En 1985, la responsabilité de la gestion des ressources pétrolières extracôtières, notamment au chapitre environnemental, était confiée à l'Office Canada – Terre–Neuve des hydrocarbures extracôtiers, créé en vertu de l'«Accord Atlantique». C'est à cet Office que l'on a demandé de donner suite au rapport du comité d'examen du projet Hibernia qui comportait 50 recommandations.

14.52 En vertu du Décret PEEE, l'Office Canada – Terre–Neuve des hydrocarbures extracôtiers était reconnu comme le ministère responsable («ministère qui, au nom du gouvernement du Canada, exerce le pouvoir de décision à l'égard d'une proposition»). Le Décret précise clairement que c'est au ministère responsable qu'il revient de décider à qui les recommandations du comité d'examen seront adressées et de la mesure dans laquelle ces recommandations deviendraient des exigences du gouvernement du Canada, si le projet était approuvé.

14.53 En 1986, l'Office présentait un rapport de décision en réponse aux recommandations du comité d'examen qui relevait de sa compétence. Toutefois, il précisait clairement, et par écrit, que plusieurs recommandations échappaient à sa compétence et qu'il «les portait à l'attention des autorités compétentes» [Traduction]. Au moment de notre vérification, personne n'avait tenté de déterminer ce qu'il était advenu de ces recommandations en suspens. On ne sait pas au juste

à qui incombe la responsabilité d'y voir.

14.54 En 1988, Énergie, Mines et Ressources, à titre de ministère responsable du financement, décidait d'aller de l'avant avec le projet Hibernia. Cette décision en faisait présumément le ministère responsable, au sens du Décret PEEE de 1984. À cette étape de l'évolution du projet, on ne pouvait cependant plus déterminer clairement qui était le ministère responsable directeur : Énergie, Mines et Ressources ou l'Office Canada – Terre–Neuve des hydrocarbures extracôtiers?

14.55 Le Décret de 1984 du gouvernement fédéral sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement ne nous a pas particulièrement éclairés à cet égard. Ainsi, lorsqu'il y a plusieurs ministères «responsables», le Décret n'exige pas la désignation d'un organisme directeur. Le choix d'un organisme directeur permettrait de s'assurer, en collaboration avec les autres entités touchées par le projet, que toutes les recommandations du comité d'examen sont examinées par les ministres concernés, avant de prendre toute autre mesure en rapport avec le projet. Si on prend alors la décision de poursuivre, l'organisme directeur s'assurerait que ces recommandations acceptées soient incorporées à la conception, la construction et l'exploitation du projet. On pourrait du même coup s'assurer de l'instauration de programmes pertinents de mise en oeuvre, d'inspection et de suivi des facteurs environnementaux.

14.56 Des recommandations du comité d'examen du projet Hibernia visaient plusieurs ministères et organismes fédéraux et provinciaux, y compris les ministères fédéraux de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Environnement, des Transports et des Pêches et des Océans. Ces recommandations comprenaient l'établissement de systèmes de gestion des glaces, de systèmes de prévision météorologique, de programmes de suivi environnemental et de plans d'urgence en cas de déversement pétrolier.

14.57 Une importante recommandation n'a pas fait l'objet d'un suivi. On proposait au gouvernement d'élaborer une stratégie d'ensemble pour la mise en oeuvre des recommandations du comité d'examen jugées nécessaires au succès du projet, en définissant des sources et niveaux pertinents de financement.

14.58 Que le Décret PEEE ait ou non défini une orientation claire pour le traitement des recommandations du comité d'examen du projet Hibernia, nous sommes d'avis que, compte tenu de l'importance accordée par le gouvernement fédéral à l'évaluation environnementale, on aurait dû se pencher entièrement sur les questions suivantes, mais cela n'a pas été fait : comment allait–on donner suite aux recommandations du comité d'examen, qui serait responsable d'y voir et de veiller à ce que ces décisions soient étayées et qu'on en tienne compte lors de la décision finale d'aller ou non de l'avant avec le projet?

14.59 En 1990, le projet Hibernia a subi deux changements importants, soit des modifications à sa conception et un changement d'emplacement pour la construction de la plate–forme. L'Office Canada – Terre–Neuve des hydrocarbures extracôtiers estimait que les modifications à la conception constituaient un nouveau plan de mise en valeur, qui exigeait son approbation. L'Office a procédé à un examen détaillé et présenté sa décision aux ministres de l'énergie fédéral et provincial.

14.60 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a décidé que les modifications à la conception et le changement d'emplacement pour la construction de la plate–forme justifiaient tous les deux un examen, en vertu du Décret PEEE de 1984. Il fut désigné à titre de ministère responsable directeur et coordonna des examens

ministériels et des évaluations environnementales, qui ont donné lieu à deux décisions distinctes d'examen approfondi. Dans les deux décisions, on concluait que les éventuelles incidences environnementales négatives et les effets sociaux qui en découleraient directement seraient négligeables ou atténuables au moyen de la technologie connue. Toutefois, ces décisions d'examen approfondi comportaient plusieurs engagements environnementaux supplémentaires qui allaient au-delà des cinquante recommandations originales du comité d'examen en rapport avec Hibernia.

14.61 Nous constatons que le Décret PEEE n'offre pas d'orientation précise sur le suivi à donner à des recommandations du comité d'examen acceptées par le ministre ou à tout engagement pris dans les décisions d'examen environnemental approfondi susmentionnées. Lors de nos entrevues auprès des divers ministères et organismes en cause dans le projet Hibernia, aucun organisme distinct n'a été en mesure de nous faire rapport sur l'état d'avancement global des mesures de protection environnementale.

14.62 Nous nous serions attendus qu'Énergie, Mines et Ressources, à titre de ministère responsable du financement, aurait eu à sa disposition des données complètes et à jour sur l'état d'avancement des recommandations et engagements acceptés qui découlaient de l'évaluation environnementale. Nous n'avons découvert aucun mécanisme de production de ce genre d'information autre que des réunions et des appels téléphoniques occasionnels.

14.63 Pour le projet Hibernia et tout projet éventuel de cette nature, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait suivre de près et consigner l'état d'avancement des recommandations et engagements de nature environnementale acceptés par le ministre.

Commentaire du ministère : *Le ministère a fait le suivi des recommandations adoptées, des conditions fixées et des engagements pris en matière d'environnement relativement au projet Hibernia. On a aussi mis sur pied un système complet de surveillance environnementale en collaboration avec le promoteur et avec les ministères et organismes gouvernementaux qui, dans le cadre du projet Hibernia, ont des responsabilités en matière de réglementation environnementale. Ce système demeurera en application.*

14.64 Dans le cas de l'usine de valorisation biprovinciale, nous avons trouvé que le ministère n'avait pas non plus suffisamment d'information sur la conformité aux modalités de l'approbation environnementale. L'évaluation environnementale de l'usine de valorisation biprovinciale, terminée en 1991, comportait des modalités fédérales d'approbation. Nous nous serions attendus à un meilleur système de suivi de l'information, dans le contexte de l'évolution de l'approche du gouvernement fédéral à l'examen et l'évaluation des questions environnementales depuis l'adoption du Décret de 1984 sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

14.65 Le ministère nous a indiqué qu'il procède à la dotation d'un nouveau groupe chargé des responsabilités environnementales, qui devrait aborder les préoccupations susmentionnées à l'égard du projet d'usine de valorisation biprovinciale.

14.66 Nous constatons que le projet Hibernia a été lancé avant l'adoption du Décret PEEE en 1984, ce qui soulève des questions sur le caractère applicable du Décret au projet, mais nous estimons que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait mettre un accent plus poussé sur ses contrôles des recommandations et engagements environnementaux et ce, pour les motifs suivants :

- Le Décret PEEE a maintenant force de loi, à la suite de la décision

Aucun organisme distinct n'a été en mesure de nous faire rapport sur l'état d'avancement global des mesures de protection environnementales, en rapport avec le projet Hibernia.

rendue par la Cour fédérale, le 28 décembre 1989, sur le projet de barrage Rafferty–Alameda, dans laquelle on a déterminé que le Décret liait les ministres de la Couronne.

- La Cour suprême, dans sa décision du 23 janvier 1992 sur le projet de barrage de la rivière Oldman confirmait que le Décret PEEE avait effectivement force de loi.

- En décembre 1990, le gouvernement fédéral annonçait dans son *Plan vert* son engagement à l'endroit de l'examen et de l'évaluation des questions environnementales qui touchent des nouveaux projets, politiques, programmes et mesures législatives et des initiatives en cours. Il s'agit d'un élément clé de l'approche du gouvernement fédéral envers son rôle de gérance environnementale, à titre de moyen de concrétiser le développement durable.

- La nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (projet de loi C–13) a reçu la sanction royale le 23 juin 1992 et devrait être proclamée au début de 1993 pour remplacer le Décret PEEE de 1984 par des lignes directrices environnementales améliorées.

14.67 Nous continuerons de suivre la mise en oeuvre des nouvelles mesures législatives, des règlements et des lignes directrices de fonctionnement en matière environnementale, afin de déterminer si l'on comble les lacunes que nous avons relevées.

Possibilités d'améliorer la mesure de l'efficacité

14.68 Les mégaprojets produisent–ils les résultats que l'on attendait? La mesure de l'efficacité aide à répondre à cette question. Nous avons déjà mentionné que les objectifs des mégaprojets n'étaient pas définis clairement, ce qui permet difficilement de déterminer si l'on a obtenu les résultats escomptés. De plus, une grande partie des estimations de retombées socio–économiques, comme la création d'emploi et les contrats pour des sociétés canadiennes, provient des entreprises qui ont proposé les projets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources n'a pas effectué ses propres estimations indépendantes. Il a étudié les estimations préparées par les sociétés privées, mais la portée de cet examen n'est pas claire. Nous avons également éprouvé de la difficulté à déterminer l'ensemble des hypothèses sous–jacentes dont découlent ces estimations.

14.69 Le ministère possède des modalités de suivi de certains effets directs, par exemple, l'emploi direct qui découle des projets. Toutefois, ces modalités ne prévoient pas un examen des incidences plus larges sur l'emploi et d'autres facteurs socio–économiques, par exemple, l'effet sur le logement et les affaires dans les collectivités avoisinantes. Dans le cas du projet Hibernia, les sociétés qui ont proposé le projet estimaient que ces retombées élargies sur l'emploi dépasseraient considérablement les retombées directes.

14.70 Au moment de notre vérification, le ministère n'avait défini aucune structure d'encadrement pour l'établissement d'indices de rendement et d'un plan de collecte et d'interprétation de données de rendement sur l'un ou l'autre des mégaprojets. En vertu de la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation de programme, une telle structure d'encadrement devrait être préparée aussi tôt qu'à l'étape de la conception initiale. Selon nous, si le ministère avait entrepris d'élaborer des structures d'encadrement pour chacun des mégaprojets, il aurait décelé certains des problèmes que nous avons relevés. Les structures d'encadrement auraient donné au ministère l'occasion d'aborder des questions comme la clarté des objectifs, la mesure des retombées directes comme des retombées plus vastes et l'importance du

besoin d'instaurer des systèmes pour la collecte régulière de données essentielles. Toutes ces étapes sont nécessaires afin de déterminer ce que réalisent exactement les mégaprojets.

14.71 En plus des facteurs susmentionnés, nous avons entrepris un examen d'évaluations que le ministère avait entreprises et menées à terme à propos de mesures antérieures de stimulation financière des secteurs énergétique et minier. Ces programmes partaient d'une orientation différente de celle des mégaprojets, mais ils représentaient eux aussi un niveau considérable d'aide au secteur, avec l'accent mis sur l'exploitation plus productive des ressources énergétiques. Ces programmes ont été abandonnés, mais nous avons cru important d'examiner la façon dont le ministère a évalué leur efficacité. Nous avions comme objectif de déterminer les leçons tirées de la façon dont le ministère avait abordé l'évaluation dans le secteur énergétique, leçons qui pourraient s'appliquer à toute évaluation future des mégaprojets. Notre Bureau a déjà commenté, en 1983 et en 1985, l'évaluation par le ministère des mesures de stimulation financière du secteur énergétique. Cette année, nous avons analysé en profondeur les évaluations du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP), du Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur (PCEEMV) et du Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada (PSEMC). Ces évaluations ont été achevées en 1985, 1991 et 1992, respectivement.

14.72 Il faut donner au ministère le mérite d'avoir élaboré des données de suivi sur l'efficacité des programmes dans ces domaines importants qui sont complexes à mesurer. Notre examen indiquait que les renseignements produits devraient s'avérer particulièrement utiles dans l'amélioration du rendement opérationnel de programmes de ce type. Toutefois, l'évaluation des incidences et effets d'ensemble de programme laisse encore place à l'amélioration. La mesure de l'efficacité joue un rôle important dans le compte rendu, au Parlement, des crédits votés. Cette mesure peut également dégager les résultats d'une expérience précieuse en vue de futures initiatives de programme.

14.73 Quant au moment des évaluations, elles ont été entreprises après l'annonce de l'annulation des programmes, pour les trois programmes de stimulation : le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, le Programme canadien d'encouragement à l'exploration et à la mise en valeur ainsi que le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada. Le ministère souligne que le PCEEMV et le PSEMC ont pris fin plus tôt que prévu. Nous estimons qu'il est crucial d'effectuer l'évaluation au moment opportun et dans les cas du PESP et du PCEEMV, un délai suffisant s'était écoulé pour permettre de procéder plus tôt à une évaluation. À notre avis, il aurait été raisonnable de procéder plus tôt à l'évaluation, compte tenu de l'étape de mise en oeuvre des programmes, de l'envergure des fonds en cause et, dans le cas du PCEEMV, de la nature temporaire du programme.

14.74 Nous avons également examiné la qualité des évaluations entreprises à propos des trois programmes de stimulation, pour découvrir des lacunes dans la manière dont ces évaluations abordaient les questions de coût–efficacité. Ces carences ont rendu les évaluations moins utiles et n'ont pas permis de dégager une image claire des résultats du programme.

14.75 Le rapport d'évaluation du PCEEMV n'abordait pas suffisamment les questions de coût–efficacité soulevées par les éléments probants à l'effet que le programme pourrait ne pas avoir réussi à produire une hausse de l'investissement en forage de grandes sociétés. Les sociétés en question avaient reçu quelque 41 p. 100 des

Les évaluations de programmes d'encouragement antérieurs comportaient de sérieuses lacunes dans des domaines qui auraient dû, raisonnablement et de façon appropriée, être abordés.

stimulants versés au cours de la vie du programme.

14.76 À notre avis, dans le rapport d'évaluation du PSEMC, l'estimation d'ensemble de l'un des effets clés escomptés du programme (un financement accru des sociétés d'exploration) n'était pas exacte. Cette lacune s'explique par le manque de preuve explicative dans l'analyse et par le fait que plusieurs des entreprises elles-mêmes n'arrivaient pas à estimer la mesure dans laquelle le programme avait permis d'accroître leur financement. De plus, l'évaluation comportait une autre lacune importante. Elle ne tenait pas compte des questions de rentabilité qui émanaient des propres conclusions du ministère sur les entreprises qui avaient reçu une aide. Le ministère a conclu que près de 40 p. 100 des entreprises sondées (qui avaient reçu une aide financière en vertu du programme) avaient cessé d'exister au moment du suivi d'évaluation. Dans l'évaluation, on n'a pas considéré la question de savoir à quelles réalisations a mené le programme dans ce cas.

14.77 L'évaluation du Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP) comportait elle aussi de sérieuses lacunes dans des domaines qui auraient dû, raisonnablement et de façon appropriée, être abordés. Il s'agit d'un motif de préoccupation si l'on songe à la très grande dépense des fonds publics en cause (7,33 milliards de dollars, entre 1981 et 1988). L'évaluation n'a pas fourni une analyse valable de la rentabilité du programme. Ainsi, la portée de l'évaluation ne s'étendait pas à la question de déterminer si d'autres options de programme auraient pu encourager la mise en valeur d'approvisionnements pétroliers moins coûteux ou moins risqués. De plus, l'évaluation n'abordait pas suffisamment la question de la contribution du programme à l'accroissement des réserves pétrolières récupérables du Canada, à cause de la quantité limitée de données disponibles au moment de l'évaluation. Il s'agit pourtant d'une question cruciale de coût-efficacité et d'optimisation des ressources dans un programme qui met en cause des niveaux de dépenses importants. Rien n'indique que le ministère ait poussé plus loin cette question dans quelque activité d'évaluation subséquente.

14.78 Afin de mesurer l'efficacité des mégaprojets d'Hibernia et de l'usine de valorisation biprovinciale, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait :

- **définir le plus tôt possible une structure d'encadrement pour l'évaluation du projet Hibernia et évaluer l'incidence sur l'efficacité des données que le ministère recueille dans le cadre de son processus de contrôle;**
- **procéder à des évaluations approfondies de programme à un moment opportun, lorsque les effets des projets sont mesurables;**
- **évaluer les incidences directes comme indirectes de ces mégaprojets, afin de déterminer globalement leur portée et leurs coûts et de les comparer aux objectifs visés et aux coûts estimatifs. Ces évaluations devraient aborder des questions clés sur la réalisation des objectifs et le rapport coût-efficacité** (voir la pièce 14.5).

Commentaire du ministère : *Pour ce qui est du projet Hibernia, EMR procédera en temps et lieu à l'évaluation proposée dans le document intitulé «Modalités des ententes de contribution et de gestion», qui a été approuvé par le Conseil du Trésor.*

Conformément à son Plan d'évaluation des programmes pour la période de 1992 à 1995, EMR détermine actuellement les exigences de l'évaluation des mégaprojets. La nature des évaluations variera en fonction de l'importance de l'information recueillie pour les décisions relatives aux

projets en cours et de la nécessité de rendre davantage de comptes.

Nécessité d'une meilleure information à l'intention du Parlement et du public

14.79 Au paragraphe 14.14, nous indiquions que les parlementaires devraient pouvoir interroger le ministère sur les résultats obtenus grâce aux mégaprojets, surtout compte tenu de l'envergure des montants, des retombées et des risques en cause. Une vaste campagne publicitaire a haussé les attentes du public à l'endroit de ces projets.

14.80 Nous avons examiné diverses façons dont le ministère fait rapport au Parlement et au public. Celles-ci comprennent des communiqués de presse, des témoignages devant des comités parlementaires, le rapport annuel du ministère, les Comptes publics du gouvernement du Canada et le Budget des dépenses principal, Partie III. Nous avons choisi de concentrer notre examen sur la façon dont on fait rapport sur les mégaprojets dans la Partie III du Budget des dépenses. Notre travail de vérification a pu ainsi se conformer à une étude distincte sur l'information présentée au Parlement et contribuer à cette étude réalisée à l'échelle du gouvernement (voir le chapitre 6).

14.81 Notre examen de l'information sur les mégaprojets présentée par le ministère dans la Partie III, ces trois dernières années, révèle que l'information clé suivante n'a pas été rapportée, ou ne l'a été que partiellement :

- objectifs et retombées des projets;
- engagements financiers fédéraux complets ;
- progrès et rendement du projet (résultats concrets par rapport aux résultats prévus);
- état d'avancement des engagements environnementaux;
- sources d'information supplémentaires.

14.82 Le ministère admet que toute cette information n'est pas rapportée dans sa Partie III, mais il déclare qu'il fournirait de l'information plus détaillée sur demande, en particulier à des parlementaires.

14.83 De plus, les rapports sur les mégaprojets dans la Partie III manquent de cohérence. Il faut examiner des références diverses et rassembler des bribes d'information. Le projet d'usine de valorisation biprovinciale, dans la Partie III de 1992–1993, constitue un exemple parfait d'information incohérente et incomplète. Le financement fédéral d'importants dépassements des coûts de construction dans ce projet n'est pas clairement désigné ou expliqué et on ne révèle pas les responsabilités du gouvernement à titre de participant au capital-actions.

14.84 Nous reconnaissons qu'il faut trouver un compromis entre un déluge d'information et une information insuffisante. Nous ne préconisons pas une expansion massive d'information

Pièce 14.5

Évaluation des retombées des investissements dans des mégaprojets

Questions d'évaluation

(1) **Création d'emploi**
Comment le total d'emplois effectivement créés par les mégaprojets (à la fois les emplois directs et les retombées élargies sur l'emploi dans les secteurs locaux touchés) se compare-t-il aux prévisions originales du secteur privé?

(2) **Transfert technologique**
Quelle forme devait prendre le transfert technologique dans les mégaprojets? Dans quelle mesure s'est-il réalisé? Quelles ont été les retombées?

(3) **Expansion régionale**
Quel a été le coût pour le gouvernement fédéral par emploi créé par les mégaprojets, comparativement au coût d'autres options d'expansion régionale? Quelle a été l'incidence sur la diversification industrielle dans les régions en cause?

(4) **Sécurité d'approvisionnement**
Dans l'exploitation de réserves pétrolières supplémentaires, quel est le rapport coût-efficacité des mégaprojets par rapport à d'autres options d'amélioration de la sécurité des approvisionnements intérieurs? Quels ont été les effets sur la balance des paiements du Canada dans le secteur pétrolier et gazier?

(5) **Effets fiscaux**
Dans quelle mesure les mégaprojets ont-ils réduit la dépendance à l'endroit des paiements de péréquation fédéraux-provinciaux et quel a été le rendement pour le gouvernement fédéral de son propre investissement direct dans ces projets?

sur les mégaprojets. Nous croyons que l'on pourrait améliorer les rapports sur ces projets.

14.85 Les responsabilités du ministère en rapport avec les mégaprojets dépassent de loin les seules questions qui font actuellement l'objet de rapports publics. Ces données portent principalement sur des aspects financiers. Toutefois, les mégaprojets comportent d'importants objectifs autres que financiers qu'il faut considérer, notamment les retombées économiques comme les incidences environnementales. On ne fait à peu près pas mention de ces aspects non financiers au Parlement et au public.

On ne fait à peu près pas mention des aspects non financiers des mégaprojets.

14.86 Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources devrait présenter une meilleure information au Parlement et au public sur les résultats financiers autant que non financiers des dépenses fédérales dans les mégaprojets. Ces rapports devraient à tout le moins expliquer les points suivants :

- **quel appui accorde le ministère aux mégaprojets;**
- **quels sont les plans d'avenir du ministère;**
- **quels ont été les résultats des mégaprojets, combien ont-ils coûté jusqu'à maintenant et combien coûtera leur achèvement.**

Commentaire du ministère : *Conformément aux lignes directrices du Bureau du contrôleur général concernant la préparation de la Partie III du Budget des dépenses, EMR fournira davantage d'information sur les mégaprojets énergétiques de façon à combler les lacunes relevées par le vérificateur général.*

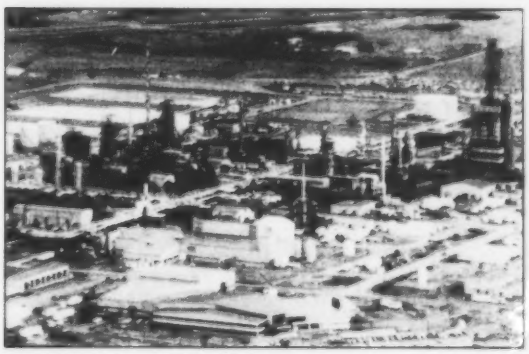
Pièce 14.6

LE PROJET HIBERNIA DE MISE EN VALEUR DES RESSOURCES EXTRACÔTIÈRES

Contexte

- Après des années de négociation, la conclusion d'accords juridiques liant les promoteurs du projet, le 14 septembre 1990, et l'adoption de la *Loi sur l'exploitation du champ Hibernia*, en 1990, signalaient le début des travaux pour le projet Hibernia.
- Le champ Hibernia, découvert en 1979, se trouve à 315 kilomètres au sud-est de St. John's, à Terre-Neuve. On estime qu'il contient 525 millions de barils de pétrole, récupérables sur une période de 18 ans, avec un taux de production de 110 000 barils par jour, en période de pointe.
- Les participations initiales au capital-actions s'établissaient respectivement à 28,125 p. 100 pour Mobil, 25,0 p. 100 pour Gulf, 25,0 p. 100 pour Pétro-Canada et 21,875 p. 100 pour Chevron.
- Gulf se retirait du projet le 4 février 1992 et les travaux ont ralenti pendant que l'on recherche un nouveau partenaire.
- L'entrée en production est maintenant prévue pour la fin de 1997.
- Les coûts de construction du projet, avant l'entrée en production, sont estimés à 5,2 milliards de dollars. De ce total, le gouvernement du Canada contribuera à 25 p. 100 des coûts de construction, jusqu'à concurrence d'un maximum de 1,040 milliard de dollars, des garanties d'emprunts pour 40 p. 100 des coûts de construction, jusqu'à concurrence de 1,660 milliard de dollars, un allégement des taux d'intérêt, au besoin, jusqu'à concurrence de 300 millions de dollars et un financement temporaire de 40 p. 100 des coûts de construction au-delà de 5,215 milliards de dollars, jusqu'à concurrence de 175 millions.

- Les installations de production consisteront en une base massive de béton armé qui reposera sur le fond océanique. Ce genre de structure s'appelle une plate-forme gravitaire.
- Au 30 juin 1992, des dépenses de 644,5 millions de dollars avaient été consacrées au projet. Le Canada avait versé une contribution de 160,3 millions de dollars et avait garanti des emprunts d'une valeur totale de 174,6 millions de dollars.



L'USINE DE VALORISATION BIPROVINCIALE

Contexte

- Le projet d'usine de valorisation biprovinciale a été lancé le 2 septembre 1988.
- Les gouvernements du Canada, de l'Alberta et de la Saskatchewan ont signé ensemble, avec Husky Oil Limited, un accord sur le financement, la construction et l'exploitation d'une usine de valorisation du pétrole brut près de Lloydminster, à la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan, à un coût estimé à l'origine à 1,267 milliard de dollars. L'estimation la plus récente atteignait 1,632 milliard de dollars.
- Les participations respectives au capital-actions s'établissent à 31,67 p. 100 pour le gouvernement du Canada, à 26,67 p. 100 pour Husky, à 24,17 p. 100 pour l'Alberta et à 17,5 p. 100 pour la Saskatchewan.
- Par suite de négociations en rapport avec les dépassements de coûts, l'engagement fédéral s'est accru de 401 millions à 530 millions de dollars. La participation fédérale au capital-actions va maintenant au-delà de 31,67 p. 100.
- L'usine de valorisation est conçue pour transformer le pétrole lourd et le bitume en brut synthétique, pour une éventuelle transformation en produits pétroliers utilisables.
- L'usine de valorisation a une capacité prévue de 46 000 barils de pétrole brut synthétique par jour, avec une entrée en production prévue pour la fin de décembre 1992.

LE PROJET D'USINE DE VALORISATION NEWGRADE

Contexte

- Le 23 décembre 1986, les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan signaient avec la Consumers' Co-operative Refineries Limited (CCRL) un accord pour la construction, à Regina, d'une usine de valorisation du pétrole lourd exploitée par NewGrade Energy Inc.
- L'accord du projet définissait les modalités en vertu desquelles le Canada offrirait des garanties d'emprunts dans une proportion de 35 p. 100 des coûts du projet, jusqu'à concurrence de 275 millions de dollars. Le coût total d'approximativement 795 millions de dollars du projet comprend le coût en capital de 700 millions de dollars auxquels s'ajoutent les frais financiers.
- Le projet est entré en exploitation en novembre 1988 et a connu des problèmes opérationnels de démarrage.
- L'usine de valorisation fonctionne à sa capacité théorique de 50 000 barils par jour ou au-delà.

Chapitre 15

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

La gestion des forêts des Indiens

La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	15.1
LA GESTION DES FORÊTS DES INDIENS	
Introduction	15.11
Étendue de la vérification	15.19
Critères de vérification	15.20
Observations et recommandations	
Absence de mandat clair	15.21
Absence d'objectifs de gestion	15.29
Règlements ultra vires	15.33
Règlements tombés en désuétude	15.35
Frein aux entreprises en coparticipation	15.36
Mise en application non uniforme du règlement	15.37
Manque de ressources appropriées	15.39
Manque d'information	15.45
Rapports périodiques	
Manque de rapports adéquats	15.50
Conclusion	15.54
Autres avantages	15.56
Exemple d'investissement avisé dans l'aménagement forestier	15.59
Commentaire du ministère	15.65
LA CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA (CITNM)	
Introduction	
La Convention — Buts et parties	15.66
Données financières	15.72
Portée et répercussions matérielles des projets hydroélectriques	15.73
Obligations du Canada	15.75
Objectif et étendue de la vérification	15.81
Observations	
Ambiguïté des dispositions	15.83
Carences dans la mise en application de la Convention	15.91
Mise en oeuvre par voie d'arbitrage (15.91)	
Lacunes en matière de surveillance (15.102)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Dossiers environnementaux	15.106
Effets négatifs et pollution par le mercure (15.106)	
Démarche de gestion environnementale (15.110)	
Imputation des répercussions aux projets hydroélectriques (15.116)	
Le projet de réseau d'alimentation en eau	15.122
Échange de terres	15.138
Autres questions	15.141
Coûts pour le gouvernement fédéral (15.141)	
Proposition de règlement (15.143)	
Plans de développement communautaire (15.144)	
Recommandations	15.148
Conclusion	15.150
Commentaire du ministère	15.152

Pièces

15.1 Superficie des terres forestières indiennes
15.2 Superficie des terres forestières indiennes inventoriées de façon appropriée
15.3 Zone du projet hydroélectrique du lac Winnipeg, du fleuve Nelson et de la rivière Churchill

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Vérificateur général adjoint : Elwyn Dickson
Vérificateur responsable : Larry Ting

Points saillants

LA GESTION DES FORÊTS DES INDIENS

15.1 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ne s'est pas entièrement acquitté de ses responsabilités légales en ce qui concerne les terres forestières des Indiens.

15.2 Le *Règlement sur le bois de construction des Indiens* établi par le MAINC pour qu'il s'acquitte de ces responsabilités est inapproprié et inapplicable.

15.3 Il faut le consentement des bandes pour pénétrer dans les réserves et pour délivrer des permis d'exploitation forestière, mais c'est la Couronne qui détient les terres des réserves. La gestion des forêts de la réserve requiert donc la collaboration des deux parties.

15.4 Le ministère et les conseils de bande n'ont pas l'information voulue pour prendre des décisions efficaces au sujet des terres forestières des Indiens.

15.5 Si elles étaient mieux gérées, les forêts des Indiens pourraient générer des avantages économiques et sociaux durables d'importance.

LA CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA

15.6 En vertu de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba de 1977 (CITNM), les gouvernements du Canada et du Manitoba et Hydro–Manitoba ont convenu d'indemniser cinq bandes indiennes touchées par les effets négatifs des travaux d'aménagement hydroélectrique entrepris par Hydro–Manitoba.

15.7 D'après le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les effets négatifs comprenaient : l'inondation de quelque 2 134 kilomètres carrés de terres, y compris 67 kilomètres carrés de terres de réserves où vivent 10 000 Indiens inscrits.

15.8 C'est un processus de résolution de différends qui préside à la mise en oeuvre de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba plutôt qu'un effort coordonné de collaboration de la part de toutes les parties. Ceci se fait non seulement au détriment des parties engagées dans la Convention, mais aussi au détriment des contribuables du Canada qui, en fin de compte, paient la facture.

15.9 On n'a pas tenu dûment compte de certaines considérations environnementales, même si le gouvernement fédéral savait qu'il existait à cet égard des dangers réels ou éventuels.

15.10 Le MAINC ainsi que d'autres ministères fédéraux ont dépensé plus de 115 millions de dollars en vertu de la Convention (la plus grande partie depuis 1988), mais ils n'ont pas en main les coûts totaux à ce jour, ni ne savent quels seront les coûts dans l'avenir. En vertu d'une proposition de 1990, le gouvernement fédéral verserait aux bandes une somme supplémentaire de 78 millions de dollars, ce qui ne comprend pas le financement habituel continu.

LA GESTION DES FORÊTS DES INDIENS

Introduction

15.11 Selon Forêts Canada (FORCAN), les terres forestières productives qui se trouvent dans les réserves indiennes du Canada s'étendent sur une superficie d'environ 1,4 million d'hectares (voir pièce 15.1). Sur les 603 bandes qui vivent dans des réserves, 240 environ possèdent des superficies forestières qui dépassent les 1 000 hectares.

15.12 La plupart des forêts des réserves constituent un important levier de développement socio–économique pour les bandes indiennes. Les forêts, si petites soient–elles, constituent souvent le bien le plus important que possèdent de nombreuses bandes. Elles renferment de nombreuses ressources renouvelables, dont le bois de construction, le fourrage et la faune, et sont d'une importance cruciale pour l'approvisionnement en eau potable et l'air pur. De fait, pour les autochtones, les forêts représentent plus que le combustible, le gîte et le couvert. Elles sont un élément essentiel au bien–être culturel et spirituel de la population indienne.

15.13 Les grands domaines forestiers, s'ils étaient bien gérés, pourraient fournir de l'emploi et procurer un revenu stable aux membres des bandes. Un certain nombre de forêts de réserve sont situées à une distance qui se prête à une exploitation économique par les industries spécialisées.

15.14 La grande majorité des Indiens qui vivent dans les réserves se trouvent dans des régions éloignées des centres urbains. Ces gens comptent fortement sur l'assise des ressources des réserves de même que sur les quelques débouchés d'emploi qui s'offrent dans leur voisinage. La situation socio–économique des Indiens ne peut vraiment s'améliorer que dans la mesure où la mise en valeur des ressources renouvelables naturelles se fait dans une perspective durable.

15.15 Selon Forêts Canada, les forêts de bon nombre de réserves sont grandement appauvries pour avoir été négligées pendant plusieurs décennies, et faute d'un aménagement forestier. L'appauvrissement s'explique principalement par l'exploitation débridée, l'incendie, l'absence de reboisement et un entretien insuffisant.

15.16 La *Loi sur les Indiens* et le *Règlement sur le bois de construction des Indiens* créent pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien une responsabilité légale à l'égard du bois de construction des Indiens et des forêts des réserves. L'étendue de cette responsabilité est loin de faire l'unanimité; les interprétations vont d'une responsabilité de fiduciaire à une simple responsabilité de délivrance de permis et de droits de coupe dans les réserves.

15.17 Forêts Canada aide le ministère à remplir ses obligations en fournissant conseils techniques, leadership et financement en matière d'aménagement forestier. On débloqua quelque 17 millions de dollars, pour la période de 1984 à 1990, en vertu des Ententes fédérales provinciales sur la mise en valeur des ressources forestières. Ce montant a été porté à 30 millions, pour la période de 1991 à 1995. Nous n'avons effectué aucune vérification des activités de Forêts Canada en rapport avec les forêts des Indiens.

15.18 À la suite d'une étude d'évaluation sur les ressources forestières des Indiens, en 1988, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien a conclu un protocole d'entente avec FORCAN de façon à établir des rapports de travail coordonnés et des objectifs communs en ce qui concerne les programmes forestiers indiens. En dépit de cette entente, il revient en fin de compte au ministère de répondre de ses responsabilités légales.

Les forêts des Indiens pourraient fournir de l'emploi et procurer un revenu stable aux bandes indiennes.

Pièce 15.1

Superficie des terres forestières indiennes (en milliers d'hectares)

Terre–Neuve	0,2
Île–du–Prince–Édouard	0,5
Nouvelle–Écosse	8,1
Nouveau–Brunswick	13,1
Québec	297,9
Ontario	396,9
Manitoba	93,4
Saskatchewan	243,0
Alberta	176,2
Colombie–Britannique	155,9
Total	**1 385,2**

Les forêts de bon nombre de réserves sont grandement appauvries pour avoir été négligées pendant plusieurs décennies, et faute d'un aménagement forestier.

Étendue de la vérification

15.19 Dans la présente vérification, nous avons examiné de quelle façon le ministère interprète et assume son rôle légal en ce qui touche l'aliénation du bois de construction des Indiens. Nous avons aussi examiné le rôle qu'il joue dans la gestion des forêts des réserves dans les provinces. Nous n'avons pas tenu compte des forêts des Territoires du Yukon et du Nord–Ouest.

Critères de vérification

15.20 Pour pouvoir s'acquitter avec efficience et efficacité de ses responsabilités de gestion de l'aliénation du bois, le MAINC devrait avoir :

- un énoncé clair de la nature et de l'étendue de ses responsabilités (à savoir, à titre d'agent ou de fiduciaire);
- une politique assortie de procédés qui lui permettent de s'acquitter de ses responsabilités;
- un règlement qui soit cohérent, approprié et applicable;
- des ressources de qualité et en quantité convenables;
- des données et une information de gestion appropriées pour la prise de décisions et la gestion;
- des dispositions suffisantes et appropriées pour que soient présentés des rapports périodiques au Parlement et aux bandes.

Observations et recommandations

Absence de mandat clair

15.21 Le mandat du ministère en matière d'octroi de permis et de licences touchant le bois de construction des Indiens de même que la gestion des terres de réserve se trouve énoncé dans la *Loi sur les Indiens*.

15.22 La *Loi sur les Indiens* énonce clairement que les réserves sont détenues par la Couronne, à l'usage et au profit des bandes indiennes.

15.23 Le paragraphe 18(1) de la *Loi sur les Indiens* porte que : «... Sa Majesté détient des réserves à l'usage et au profit des bandes respectives ... le gouverneur en conseil peut décider si tout objet, pour lequel des terres dans une réserve sont ou doivent être utilisées, se trouve à l'usage et au profit de la bande.»

15.24 La loi définit la «réserve» comme étant : «... Parcelle de terrain [y compris les forêts] dont sa Majesté est propriétaire et qu'elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande...».

15.25 En outre, sous la section de la loi intitulée «Administration des réserves et des terres cédées ou désignées», l'article 57 autorise le gouverneur en conseil à faire des règlements «autorisant le ministre à accorder des permis de couper du bois sur des terres cédées ou, avec le consentement du conseil de la bande, sur des terres des réserves et établissant des conditions et des restrictions à l'égard de l'exercice des droits conférés par les permis accordés.»

15.26 Le mandat d'aliéner le bois de construction sur les réserves est clairement énoncé. Depuis des années, la signification précise d'autres aspects de la gestion des forêts des Indiens a fait l'objet de diverses interprétations. Le fondement du débat est de savoir si le mandat représente une obligation légale ou s'il englobe une activité discrétionnaire. Le ministère devrait clarifier ses responsabilités en ce qui concerne ces aspects de la gestion des forêts.

15.27 Sans une telle clarification, il devient presque impossible de déterminer si les ressources sont vraiment utilisées aux fins requises par la loi ou si la mise en application des responsabili-

tés du ministère est uniforme dans l'ensemble du pays.

15.28 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec Forêts Canada et avec les groupes forestiers autochtones, devrait préparer un énoncé qui délimite ses responsabilités et celles des bandes pour ce qui est des forêts des réserves indiennes et qui esquisse un plan d'exploitation pour orienter ses activités.

Absence d'objectifs de gestion

15.29 Pour pouvoir s'acquitter de ses obligations légales en matière de gestion de l'aliénation du bois dans les réserves, nous nous serions attendus que le ministère ait une politique qui énonce clairement ses objectifs, ses responsabilités et son obligation de rendre compte, comme ses stratégies, pour atteindre de tels objectifs. Après avoir élaboré un tel énoncé, le ministère devrait consulter les Premières nations afin de mettre en place un plan et des procédés applicables à l'exercice de ses responsabilités.

15.30 Nous avons constaté que le ministère n'a pas de politique ou de plan qui précise de quelle façon il entend s'acquitter de son obligation qui consiste à s'assurer que toutes les recettes provenant du bois de construction qui reviennent aux bandes sont effectivement perçues et déposées dans leurs comptes. Le ministère n'a jamais donné suite aux nombreuses tentatives faites par son personnel en région visant à mettre au point un guide de gestion des forêts.

15.31 Pour être couronné de succès sur le plan social, économique et environnemental, tout programme forestier autochtone doit bénéficier de la pleine participation des bandes au moment de sa conception et à l'étape de l'administration. Le MAINC a fourni des ressources financières et un soutien technique à l'Intertribal Forestry Association of British Columbia et à l'Association nationale de foresterie des autochtones pour la mise en place d'initiatives de nature législative. Il faut avoir une perspective à long terme pour gérer la récolte du bois sur une base durable et pour déterminer de quelle façon les activités seront financées.

15.32 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait, en collaboration avec les bandes indiennes et Forêts Canada, préparer, diffuser et mettre en application une politique claire en matière de gestion des forêts des Indiens qui reflète les intérêts à la fois des collectivités indiennes et du gouvernement fédéral.

Règlements ultra vires

15.33 La *Loi sur les Indiens* autorise le ministère à établir des règlements pour lui permettre de remplir ses obligations. Les règlements devraient être valides (et non ultra vires), appropriés et applicables. En 1982, le Comité permanent mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier les règlements et autres textes réglementaires a déclaré que plusieurs des dispositions du *Règlement sur le bois de construction des Indiens* présentaient de graves lacunes. Le règlement était, et est encore, incompatible avec la *Loi sur les Indiens* de même qu'avec la *Charte des droits de la personne*. Le ministère reconnaît ces lacunes, mais il n'a pas procédé aux changements recommandés.

15.34 Le ministère a avisé ses bureaux régionaux de ne pas utiliser les articles du règlement qui sont considérés comme étant ultra vires. Il nous a informés que seuls des amendements aux articles visés, qui ne prêtent pas à controverse, seront inclus dans un projet de loi omnibus de changement réglementaire à l'automne de 1992.

Le *Règlement sur le bois de construction des Indiens* est désuet et il ne permet pas d'assurer la bonne gestion des forêts des Indiens.

Règlements tombés en désuétude

15.35 L'adoption du *Règlement sur le bois de construction des Indiens* remonte à 1954. À cette époque, exploitation forestière était synonyme de coupe de bois. Le reboisement était laissé à la nature. Aussi, le règlement est–il silencieux sur toutes les pratiques de sylviculture modernes qui permettraient de récolter du bois dans les terres indiennes de manière durable. Le règlement ne permet pas davantage d'assurer la bonne gestion des ressources qui sont touchées de façon importante par les opérations forestières, comme l'eau et la faune. Qui plus est, la préservation de l'habitat naturel constitue vraisemblablement un facteur d'importance dans les coutumes agricoles, culturelles et spirituelles des bandes indiennes.

Frein aux entreprises en coparticipation

15.36 Plusieurs des petites forêts de réserve ne donnent pas lieu à des formations d'unités d'aménagement forestier viables. Des bandes qui vivent dans une petite enclave forestière doivent déborder le périmètre de leurs forêts de réserve pour aussi gérer des parcelles de terres provinciales de la Couronne. *Le Règlement sur le bois de construction des Indiens* freine la mise sur pied de telles initiatives en coparticipation, en raison des grandes différences qui existent entre les régimes de réglementation, à l'intérieur et en dehors des réserves. Il est arrivé qu'une bande ait pu tirer parti d'une occasion offerte par une province; pour ce faire, il a fallu qu'elle obtienne une «concession de terres forestières» au moyen d'un décret du conseil qui faisait passer du MAINC à la province les droits et responsabilités en matière de gestion forestière dans la réserve. Cette délégation allait par la suite être remise en question par le Comité permanent mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé des règlements et autres textes réglementaires.

Mise en application non uniforme du règlement

15.37 La mise en application du *Règlement sur le bois de construction des Indiens* varie beaucoup à travers le pays. Dans certaines provinces, on ne l'applique pas du tout; dans d'autres, on l'applique à des degrés d'efficacité divers. Dans une province, le personnel régional du ministère a conçu des permis détaillés pour les entreprises d'exploitation forestière afin de combler les lacunes du règlement. Ces permis précisent les normes à respecter en fait d'exploitation forestière de même que la nécessité de respecter les dispositions et règlements de la loi provinciale sur les forêts en ce qui a trait à la mesure et au marquage du bois. Ces permis prévoient également des dispositions en matière de protection de l'environnement.

15.38 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait consulter les collectivités et les institutions indiennes lorsqu'il révise le *Règlement sur le bois de construction des Indiens* de façon à le rendre approprié aux pratiques de sylviculture modernes axées sur une utilisation polyvalente et à refléter les intérêts de toutes les parties.

Manque de ressources appropriées

15.39 Le ministère doit s'assurer qu'il dispose des connaissances techniques requises pour s'acquitter de ses responsabilités légales en ce qui concerne l'aliénation du bois des Indiens. À notre avis, le personnel du ministère manque de formation professionnelle ou technique en foresterie. Au MAINC, on compte un spécialiste pour toute la région des Maritimes, un pour le Québec, l'Ontario, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan respectivement, et deux pour la Colombie–Britannique. Bon nombre de ces employés

exerçant d'autres fonctions, ils disposent de peu de temps pour préparer et délivrer des permis ou des licences.

15.40 Le ministère doit déterminer de quelles ressources il a besoin et de quelles ressources il peut disposer, soit à même son effectif ou en faisant appel à d'autres ministères fédéraux ou institutions indiennes, pour s'acquitter convenablement de ses responsabilités en ce qui a trait aux forêts des Indiens. Si on se fie aux données recueillies par Forêts Canada, en 1988, les dépenses totales, par hectare de forêt productive dans les terres indiennes, n'atteignent qu'environ la moitié de la moyenne pour le Canada. Il s'agit là d'un large écart au chapitre des investissements.

15.41 Rien ou presque n'est fait pour s'assurer que l'on respecte les modalités des permis ou des licences. En outre, les peines qu'impose la Loi à ceux qui contreviennent aux règlements sont trop légères pour avoir un effet dissuasif. Bien des bandes ne tiennent aucun compte de la loi et coupent et vendent du bois à leur gré. Dans certains cas, des particuliers qui n'appartiennent pas aux bandes ont illégalement récolté du bois sur des terres indiennes. Aucun processus ne permet à l'heure actuelle à un conseil de bande de vraiment faire face à cette situation. Les bandes doivent demander au ministre de poursuivre les gens qui coupent illégalement du bois. Il s'ensuit que la forêt continue de s'appauvrir dans la plupart des réserves et on assiste à une perte de recettes.

15.42 Qui plus est, le MAINC ne garde souvent aucun registre des coupes de bois, soit parce qu'il n'est pas au courant des opérations ou encore que son personnel ne dispose pas de suffisamment de temps ou de ressources pour exercer une surveillance efficace. Le ministère n'est donc pas en mesure de veiller à ce que des normes raisonnables de pratique sylvicole soient appliquées ou que le bois qui est coupé dans la forêt se traduise par des recettes appropriées.

15.43 Des cas ont été relevés où du cèdre de qualité a été coupé et où l'entrepreneur n'a payé aucun droit de coupe, même si un permis avait été approuvé et délivré par le ministère. On n'a pas demandé de garantie de bonne exécution ou de retenue de garantie comme on aurait dû le faire dans tout marché commercial normal. Dans un autre cas, le ministère a délivré un permis pour la récolte de 56 hectares d'épinettes de grande valeur. L'entrepreneur a fait faillite, on a brûlé le bois et la bande a perdu 750 000 $ de recettes forestières.

15.44 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait s'assurer qu'il dispose des compétences requises, tant sur le plan de la qualité que de la quantité, pour être en mesure de s'acquitter de ses responsabilités légales à l'égard des forêts des Indiens.

Manque d'information

15.45 Le paragraphe 57(a) de la *Loi sur les Indiens* exige du ministre du MAINC qu'il obtienne le consentement du conseil de bande au moment d'accorder des permis de couper et d'aliéner du bois dans les terres de réserve. Il revient au ministre en premier lieu de décider si le permis proposé profite ou non à la bande dans son ensemble. À défaut d'information appropriée, le ministère est incapable d'évaluer de façon réaliste le potentiel des forêts des Indiens et les problèmes qui s'y posent. Le conseil de bande doit lui aussi disposer de renseignements appropriés et pertinents pour évaluer si une licence sert au mieux ses intérêts ou non. Il faudrait, à tout le moins, que l'on dispose d'un inventaire des forêts de même que d'un plan d'aménagement forestier assortis des ressources suffisantes pour le mettre en application. Au moment de s'acquitter de ses responsabilités, le ministère doit s'assurer que le bois est vendu à des prix concurrentiels et que les coupes se font conformément au plan d'aménage-

ment forestier de la bande (à supposer qu'elle en ait un).

15.46 Dans notre Rapport annuel de 1986, nous avons recommandé, et le MAINC en a convenu, que le ministère compile et tienne un répertoire complet, exact et à jour des forêts indiennes. Par la suite, en 1987, le ministère s'est engagé envers le Comité des comptes publics à terminer cet inventaire pour 1991 dans le cas de toutes les bandes qui ont un potentiel commercial forestier.

Moins de la moitié des terres forestières productives des Indiens ont été inventoriées de façon appropriée.

15.47 La plupart des inventaires et des plans de gestion forestière intégrée actuels sont effectués avec l'aide de Forêts Canada et sont financés en vertu d'ententes sur la mise en valeur des ressources forestières. Forêts Canada signale que moins de la moitié des terres forestières productives des Indiens ont été inventoriées de façon appropriée. La pièce 15.2 donne le détail des superficies inventoriées, par province.

15.48 Selon le MAINC, la principale raison pour laquelle on n'a pas terminé les inventaires forestiers, c'est que bon nombre de bandes n'ont pas présenté de demande à cet effet, en partie parce que le programme d'inventaire n'a pas fait l'objet d'une promotion suffisante.

15.49 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, avec l'aide de Forêts Canada, et en collaboration avec les collectivités indiennes, devrait terminer les inventaires forestiers dans les terres des réserves indiennes le plus rapidement possible.

Pièce 15.2

Superficie des terres forestières indiennes inventoriées de façon appropriée (en milliers d'hectares)

Terre-Neuve	0
Île-du-Prince-Édouard	0
Nouvelle-Écosse	7
Nouveau-Brunswick	10
Québec	160
Ontario	158
Manitoba	20
Saskatchewan	45
Alberta	104
Colombie-Britannique	130
Total	**634**

Rapports périodiques

Manque de rapports adéquats

15.50 Afin de remplir ses responsabilités liées à l'obligation de rendre compte concernant les forêts des Indiens, le ministère devrait obtenir des bandes les renseignements pertinents et faire rapport périodiquement au Parlement du rendement de toutes les parties concernées. Outre l'information de base que l'on trouve normalement dans ce genre de rapport, il serait utile d'indiquer à quel endroit on peut obtenir des renseignements supplémentaires, comme un inventaire des forêts indiennes dont le ministère assume la gestion, comme l'état d'avancement des travaux d'élaboration des plans d'aménagement forestier des terres indiennes, et la description des programmes ou de l'aide offerte par les ministères provinciaux et fédéraux. On pourrait y ajouter des activités de gestion forestière performantes afin qu'elles puissent servir de modèle aux autres bandes qui envisagent d'investir dans l'aménagement forestier.

15.51 Nous avons constaté que le ministère ne faisait pas régulièrement rapport au Parlement sur la situation relative au bois de construction et aux forêts des Indiens.

15.52 Forêts Canada, qui publie un rapport biennal intitulé «Récolte de bois sur les terrains fédéraux», lequel renferme des données sur le bois récolté, sur les revenus qui proviennent des droits de coupe, sur les répercussions économiques et sur la gestion forestière, éprouve aussi des difficultés à obtenir des données exactes du MAINC ou des bandes, situation attribuable au fait que l'on ne consigne et ne collecte pas systématiquement des données à des fins d'évaluation et de planification.

15.53 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait consulter les collectivités indiennes afin d'instaurer un régime de présentation de rapports sur sa responsabilité légale et sur d'autres aspects de la gestion des forêts des réserves et il devrait faire au Parlement des rapports périodiques sur le rendement de toutes les parties concernées.

Conclusion

15.54 À la lumière des résultats de notre examen, nous en venons à la conclusion que le MAINC ne s'acquitte pas, avec tout le souci professionnel, de ses responsabilités légales en ce qui concerne la gestion des forêts des Indiens.

15.55 Compte tenu de l'incertitude qui entoure cette question et de l'obligation de plus en plus sentie dans laquelle se trouve le gouvernement fédéral de rendre compte de sa gérance des intérêts indiens, il faut que le ministère revoie, avec les diverses bandes, la façon dont il gère les forêts. À défaut de s'acquitter de ses responsabilités à cet égard, le ministère pourrait faire l'objet d'action en justice.

Autres avantages

15.56 Une saine gestion des forêts des réserves générerait des avantages sociaux et économiques, aussi bien pour les bandes que pour le Canada. À long terme, les investissements dans la gestion forestière pourraient contribuer à réduire les futures dépenses fédérales à l'égard d'autres programmes de développement économique, de santé et d'aide sociale destinés aux bandes.

15.57 Forêts Canada estime que chaque millier de mètres cubes de bois récolté crée 1,94 emploi dans le secteur forestier et 3,42 emplois dans d'autres secteurs, ce qui se traduit par des retombées économiques pour la société de l'ordre de 166 000 $ environ.

15.58 Selon les estimations de Forêts Canada, les niveaux de récolte actuels qui sont rapportés dans les forêts des réserves ne représentent que 25 p. 100 du potentiel de coupe annuelle permise. Les forêts indiennes produisent aussi moins de fibre ligneuse qu'elles ne devraient. Par conséquent, il semble que les niveaux de récolte actuels pourraient augmenter de façon sensible si on améliorait les méthodes de gestion forestière. À long terme, cette mesure pourrait éventuellement faire passer la récolte annuelle à près de cinq millions de mètres cubes par année, ce qui engendrerait des expéditions de billes d'une valeur estimée à près de 200 millions de dollars par année et se traduire par des possibilités directes d'emploi pour près de 10 000 personnes.

Exemple d'investissement avisé dans l'aménagement forestier

15.59 Quelques bandes profitent déjà d'une gestion forestière intégrée. Aux fins de notre rapport, nous en avons choisi une qui disposait de données sur les avantages économiques et sociaux qui en ont résulté.

15.60 En 1981, en raison d'une restriction légale de la *Loi sur les Indiens*, la bande Stuart Trembleur Lake dut obtenir un décret du conseil fédéral et constituer en société la Tanizul Timber Ltd. afin d'acquérir une concession de terres forestières du gouvernement provincial de la Colombie–Britannique. De cette façon, cette bande pourrait gérer des terres forestières tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des limites de sa réserve. La licence fut octroyée pour une période de 25 ans avec possibilité de renouvellement.

15.61 La concession s'étend sur environ 47 500 hectares de forêt de la Couronne provinciale et sur 2 200 hectares de forêts de réserve. Elle permet une coupe annuelle d'environ 132 300 mètres cubes. Selon le volume coupé et la situation du marché, l'exploitation forestière génère entre quatre millions et six millions de dollars par année. Les droits de coupe, qui sont en moyenne de 10 $ le mètre cube, génèrent des recettes d'environ

À long terme, les investissements dans la gestion forestière pourraient contribuer à réduire les futures dépenses fédérales d'aide sociale destinées aux Indiens.

Le ministère et les institutions indiennes devraient travailler de concert pour aider les bandes à élaborer avec succès des programmes de gestion forestière.

un million de dollars par année pour le gouvernement provincial.

15.62 À l'époque où elle obtint la concession, la bande n'avait aucune expérience de la gestion commerciale ou des ressources. Elle ne disposait par ailleurs d'aucun capital-action pour exploiter la concession forestière. Mais, grâce à une formation dans diverses professions et à un leadership vigoureux et compétent, la bande a surmonté ces lacunes. En quelques années seulement, elle a :

- créé un marché d'emploi stable et proche pour ses membres;
- dispensé à ses membres une formation en cours d'emploi qui pourrait les amener à occuper des emplois à long terme, à l'intérieur ou à l'extérieur de la réserve;
- augmenté les niveaux d'emploi et de revenu pour la bande dans son ensemble;
- réduit sa dépendance à l'égard de l'aide fédérale;
- généré des retombées sociales et économiques immédiates et futures pour ses membres et pour le grand public.

15.63 La Tanizul Timber a créé cinq postes d'employés de bureau à temps plein et trois postes de gestionnaires et de superviseurs forestiers à temps plein. Pendant la saison de coupe, jusqu'à 25 employés sont engagés pour travailler à l'abattage et au tronçonnage, et pour faire fonctionner les machines dans le bois. La société engage aussi quatre entrepreneurs sylvicoles qui emploient jusqu'à 50 personnes dans les divers domaines de la sylviculture. Une scierie actuellement en construction créera de 20 à 25 emplois directs.

15.64 La réussite d'une bande tient au degré de participation de la collectivité. Les bandes doivent être disposées à mettre de l'avant, à élaborer, à mettre en oeuvre et à administrer leurs propres programmes d'aménagement forestier. Le ministère peut accélérer le processus en appuyant les institutions autochtones qui, elles, en retour, peuvent aider à former des travailleurs forestiers indiens, en faisant connaître aux bandes les occasions d'affaires et en leur citant des exemples d'entreprises à succès pour leur faire voir les retombées possibles. L'exécution d'une analyse coûts-avantages des investissements dans le développement forestier exige des données économiques et sociales de base. Les bandes ou les institutions autochtones devraient être incitées à collecter ce genre de données de façon à ce qu'une évaluation puisse être effectuée.

15.65 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait prodiguer encouragement et soutien aux communautés indiennes de façon à ce qu'elles suivent les traces des bandes qui ont entrepris l'exploitation systématique des forêts des réserves pour leur avantage social et économique, dans une perspective de développement durable.

Commentaire du ministère : *Les obligations légales du ministère sont limitées, par la Loi sur les Indiens, à la réglementation de la coupe et du transport du bois et au respect des modalités de toute cession ou désignation des terres forestières.*

En plus d'assumer le mandat que lui confie la Loi, le ministère assume également un rôle de mise en valeur des terres forestières des Indiens. Ceci consiste à promouvoir la gérance des questions environnementales ainsi que le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie des autochtones du Canada. Dans ce contexte, le ministère juge essentiel que les Indiens exploitent leur habileté et leur capacité de gérer leurs ressources forestières. À cette fin, le ministère a travaillé étroitement avec des groupes autochtones et avec Forêts Canada à l'expansion d'institutions indiennes de gestion forestière, afin d'aider les collectivités indiennes à

planifier leurs programmes de gestion forestière, afin de promouvoir la gestion et la gérance des terres forestières, et particulièrement afin d'encourager chez les collectivités indiennes la récolte du bois dans le contexte de pratiques de gestion forestière responsables et efficaces.

Cette étroite collaboration entre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Forêts Canada et des groupes autochtones se retrouve dans un énoncé de politique «Durabilité des forêts : un engagement canadien» qu'a endossé, le 4 mars 1992, le Conseil canadien des ministres des forêts et les responsables autochtones des questions forestières. L'énoncé comprend un plan d'action qui vise les forêts des Indiens.

Depuis 1990, le ministère a travaillé en collaboration avec des responsables autochtones des questions forestières à l'élaboration d'une stratégie complète de gestion des forêts. Une partie de la stratégie comprend, entre autres, l'élaboration et la mise en vigueur de lois et de politiques qui régissent la gestion des terres forestières des Indiens ainsi que la régénération des peuplements forestiers. Des représentants du ministère travaillent en collaboration avec l'Association nationale de foresterie des autochtones à un projet de texte de loi qui viendrait remplacer les paragraphes de la Loi sur les Indiens qui ont trait aux questions forestières. Une partie de ce projet apportera des modifications techniques au Règlement sur le bois de construction des Indiens. Forêts Canada et le ministère ont également appuyé un projet de l'Association nationale de foresterie des autochtones visant l'élaboration des lignes directrices sur la gestion forestière et de normes que les collectivités pourront utiliser.

Le ministère donnera suite aux recommandations du vérificateur général en autant qu'elles sont conformes au mandat légal du ministère. De concert avec les responsables autochtones des questions forestières et avec Forêts Canada, il élaborera des lignes directrices et un plan d'opération afin d'établir ses responsabilités et orienter ses activités. Le ministère entend poursuivre le travail qu'il fait actuellement en collaboration avec les responsables autochtones des questions forestières dans le but d'améliorer le cadre réglementaire qui a trait aux forêts des Indiens. Il verra à se doter des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités légales et enfin, il rendra compte au Parlement de son mandat légal.

En ce qui concerne ces aspects de la gestion forestière qui vont au–delà de son mandat légal, le ministère travaillera de concert avec les responsables autochtones des questions forestières et avec Forêts Canada de façon à mieux définir son rôle et le mettre en oeuvre.

LA CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA (CITNM)

Les projets hydrauliques ont entraîné d'importantes dérivations des eaux qui ont sérieusement affecté cinq collectivités indiennes.

Introduction

La Convention — Buts et parties

15.66 La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba prévoit un cadre d'indemnisation de cinq collectivités indiennes en rapport avec les effets néfastes des divers projets de développement hydroélectrique entrepris ou qui doivent être entrepris par la Régie de l'hydroélectricité du Manitoba (Hydro–Manitoba). La Convention stipule que, lorsqu'elle a été signée, il régnait une incertitude autour des répercussions qu'auraient les projets hydroélectriques et qu'il n'était pas possible d'en prévoir tous les résultats néfastes.

15.67 Les projets hydroélectriques dans le cadre desquels on prévoit construire jusqu'à 14 centrales ainsi que d'autres structures de contrôle hydraulique assorties ont eu d'importantes répercussions sur le niveau et le débit d'eau du fleuve Nelson et de la rivière Churchill ainsi que sur le niveau du lac Winnipeg. Au milieu de 1988, quatre centrales étaient achevées. Hydro–Manitoba estime que les 10 autres ne seront pas terminées avant 2050.

Hydro–Manitoba a dérivé plus de 90 p. 100 des eaux de la rivière Churchill dans le fleuve Nelson de façon à augmenter sa capacité de production hydroélectrique (voir le paragraphe 15.73).

15.68 La Convention a été signée en décembre 1977 par les parties suivantes :

- le gouvernement du Manitoba (ministère des Affaires du Nord);
- Hydro–Manitoba;
- le Comité de l'inondation des terres du nord du Manitoba Inc., une société indienne qui représente les cinq bandes touchées, à savoir : Nelson House, Norway House, Cross Lake, Split Lake et York Factory; et
- le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), au nom du gouvernement du Canada.

15.69 L'Administration des travaux de reconstruction relatifs à l'inondation des terres du Manitoba, une société indienne a été incorporée, en vue de l'aménagement d'un réseau d'aqueduc et d'égout, comme convenu en 1988, dans le cadre d'une entente avec le Canada relative à la Convention.

15.70 En outre, d'autres ministères fédéraux, dont le ministère de l'Environnement, le ministère des Pêches et des Océans, et le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social ont participé à diverses activités liées à la Convention.

15.71 La Convention ne précise pas de calendrier de mise en oeuvre.

Données financières

15.72 Selon le MAINC, les coûts ou les engagements financiers du gouvernement fédéral qui découlent de la Convention totalisaient plus de 115 millions de dollars, au 31 mars 1990. Les coûts engagés par le Manitoba et par Hydro–Manitoba

totalisaient 65 millions de dollars. En 1990, ces trois parties ont offert de régler leurs obligations actuelles en versant des sommes supplémentaires pouvant aller jusqu'à 243 millions de dollars, y compris une somme supplémentaire de 78 millions de dollars de la part du gouvernement fédéral, le financement habituel continu n'étant pas compris. Les paragraphes 15.141 à 15.143 du présent chapitre renferment nos observations au sujet des coûts pour le gouvernement fédéral et de l'offre de règlement.

Portée et répercussions matérielles des projets hydroélectriques

15.73 Le fleuve Nelson et la rivière Churchill sont deux importants cours d'eau du nord du Manitoba qui coulent à peu près parallèlement et qui se jettent dans la baie d'Hudson. En 1977, Hydro–Manitoba avait dérivé jusqu'à 90 p. 100 des eaux de la rivière Churchill dans le fleuve Nelson de façon à augmenter la capacité de production des centrales situées en bordure de ce dernier. La régularisation du débit qui sort du lac Winnipeg a eu pour effet d'élever encore davantage le niveau des eaux du fleuve Nelson.

15.74 Le ministère reconnaît que les travaux ont eu, entres autres, les effets néfastes suivants :

- inondation de quelque 2 134 kilomètres carrés de terres, qui a touché 67 kilomètres carrés des terres de réserve de cinq collectivités indiennes où vivent 10 000 Cris inscrits (voir la pièce 15.3);
- détérioration de zones commerciales et récréatives;
- diminution de la quantité et de la qualité du poisson, y compris un accroissement de la contamination par le mercure;
- contamination de l'eau potable;
- rareté accrue de la faune aux fins de chasse et de piégeage;
- risques liés aux déplacements par eau attribuables aux faibles niveaux d'eau;
- risques accrus liés aux déplacements en hiver, compte tenu de l'impossibilité de prévoir la solidité des glaces en raison des niveaux d'eau anormaux.

Obligations du Canada

15.75 La Convention touche le mandat du MAINC, en vertu de la *Loi sur les Indiens*. L'article 35 de la loi autorise un organisme provincial à prendre ou à utiliser des terres de réserves indiennes, avec le consentement du gouverneur en conseil, et aux conditions prescrites par ce dernier. Le même article porte en outre que tout montant octroyé ou payé à l'égard de ces terres doit être destiné à l'usage et au profit des peuples indiens.

15.76 La plupart des responsabilités relatives à la mise en oeuvre de la Convention incombent au Canada, au Manitoba et à Hydro–Manitoba. Certaines de ces responsabilités sont conjointes, alors que d'autres incombent à une partie en particulier, selon la nature et le motif de l'obligation.

15.77 La Convention précise que les autochtones touchés par les effets néfastes des projets hydroélectriques doivent être traités équitablement. Dans la Convention, le Canada et le Manitoba reconnaissent la nécessité d'énoncer les principes qui régissent l'indemnisation.

15.78 Selon ce qui est stipulé dans la Convention, le Canada, du fait de ses responsabilités à l'égard des Indiens et des terres mises de côté pour eux, «s'engage à participer activement à la mise en oeuvre des moyens propres à assurer la viabilité des collectivités touchées... à procurer à celles–ci les ressources et les compétences en vue de la planification et de l'amélioration de leurs conditions sociales et économiques». [Traduction].

Le Comité de l'inondation des terres du nord du Manitoba Inc. a indiqué que les projets ont engendré l'érosion des fondements économiques traditionnels et de la qualité de vie des collectivités touchées.

Pièce 15.3

Zone du projet hydroélectrique du lac Winnipeg, du fleuve Nelson et de la rivière Churchill

15.79 Cependant, le Canada n'est pas seul concerné. L'article 2.1 de la Convention porte en effet que «...le Canada et le Manitoba doivent prendre les mesures jugées nécessaires pour donner effet à toutes les dispositions de la présente Convention.» [Traduction] Voici quelques exemples d'obligations importantes :

- Le Canada désignera, à titre de terres de réserve pour les Indiens, une superficie minimale de quatre acres (1,6 hectare) de terres pour chaque acre de terre touchée. Les terres supplémentaires seront choisies par les bandes avec l'accord des parties de certains secteurs dans le Manitoba.

- Le Canada assurera un approvisionnement continu en eau potable aux collectivités touchées. Hydro–Manitoba remboursera au Canada 50 p. 100 des coûts raisonnables engagés à ce titre, à condition qu'ils soient attribuables aux effets néfastes des projets hydroélectriques.

- Le Canada et le Manitoba collaboreront pour fournir à chacune des cinq collectivités touchées les ressources nécessaires à l'élaboration d'un plan de développement communautaire exhaustif. Le plan servira, entre autres, de programme conjoint, assujetti à la sanction de toutes les parties engagées dans la Convention, pour lutter contre la pauvreté généralisée et le chômage chronique et améliorer les moyens de transport et les conditions économiques, sociales et matérielles des autochtones.

- Le Canada, le Manitoba et Hydro–Manitoba mettront en oeuvre les recommandations du Groupe d'étude de 1975 relativement aux répercussions des projets hydroélectriques. En outre, ils feront rapport annuellement à chacun des conseils de bande intéressés sur l'état d'avancement de la mise en application des recommandations et continueront à surveiller les répercussions des projets.

- À l'égard de toute plainte déposée en rapport avec les projets hydroélectriques, il incombe à Hydro–Manitoba de prouver que ceux–ci n'ont pas eu d'effets néfastes.

- Les quatre parties à la Convention désigneront toutes un arbitre unique qui sera chargé de régler les plaintes et tout autre litige pouvant survenir, en rapport avec la Convention.

15.80 La Convention demeurera en vigueur pendant toute la durée des projets de dérivation de la rivière Churchill et de régularisation du lac Winnipeg, y compris des travaux de réaménagement substantiellement semblables à ces projets. Aucune date d'achèvement ou date cible n'est précisée, en raison, semble–t–il, du caractère permanent des projets hydroélectriques.

Objectif et étendue de la vérification

15.81 Nos travaux visaient à évaluer la Convention et son processus de mise en oeuvre sous l'angle du respect de la Convention de la part du Canada et de saines pratiques de gestion. Nous avons tenu compte des responsabilités qui incombent au MAINC en vertu de la loi à l'égard des autochtones ainsi que des effets de la Convention sur les bandes touchées et sur les contribuables canadiens.

15.82 Nous ne tirons aucune conclusion en rapport avec les questions qui ne font pas l'objet d'un examen dans le présent chapitre. Bien que, pour les besoins de la cause, nous fassions allusion aux autres parties, nos observations concernent les participants fédéraux à la Convention, en particulier le MAINC.

Observations

Ambiguïté des dispositions

15.83 En raison de l'importance de la Convention, nous nous attendions que ses dispositions et les responsabilités de chaque partie soient clairement établies. Nous croyons que la clarté est essentielle pour assurer la mise en oeuvre appropriée de la Convention et pour l'obligation de rendre compte des résultats.

15.84 Selon le MAINC, les obligations du Canada en vertu de la Convention tombent dans deux catégories, à savoir les obligations qui incombent spécifiquement au Canada et celles qui sont partagées avec d'autres.

15.85 Nous avons constaté que plusieurs années après la signature de la Convention, le ministère avait demandé une analyse juridique approfondie de ses obligations. La Convention est un document d'environ 100 pages. En 1983, les avocats du gouvernement ont publié un rapport de 72 pages concernant les interprétations possibles de la Convention. En 1987, un expert–conseil au plan juridique, engagé à contrat par le ministère, a publié une analyse de 200 pages. Cette analyse tentait de préciser la nature et la portée des obligations du Canada, en vertu de la Convention. Il a noté que les diverses parties à la Convention ont interprété celle–ci de façon très différente.

15.86 Étant donné que la Convention prévoit le versement d'indemnités, certaines données financières sont nécessaires pour établir l'étendue des obligations qui incombent aux parties. Nous nous attendions donc que la Convention précise les critères et les méthodes de calcul des estimations de coût pour toutes les obligations importantes, les dates limites d'exécution et de paiement et les obligations financières précises de chacune des parties.

15.87 La Convention renferme des renseignements appropriés à propos de quelques–unes seulement des nombreuses obligations énoncées. Par exemple, la Convention prévoit que le Canada a comme obligation principale d'assurer un approvisionnement continu en eau potable (financé à 50 p. 100 par Hydro–Manitoba), mais ne précise pas les coûts qui doivent être partagés, les échéances de financement et d'achèvement des projets ni même le mode d'acheminement de l'eau (par camion ou par canalisation).

Les parties n'ont pas interprété de façon uniforme la nature et la portée des obligations relatives à la Convention.

15.88 La part des coûts d'approvisionnement en eau qui incombe à Hydro–Manitoba est fondée sur la partie des coûts attribuables aux effets néfastes des projets hydroélectriques. Cependant, l'expression «effets néfastes» n'a pas été définie et on n'a précisé aucune méthode d'établissement de la répartition.

15.89 Au moment de notre vérification, le Canada avait versé environ 88 millions de dollars au titre de l'aménagement d'un réseau d'approvisionnement en eau potable et des exigences qui s'y rattachent. Ce montant a été versé par l'intermédiaire d'une entente de contribution distincte qui date de 1988, conformément à la Convention, et il constitue la principale dépense effectuée par le Canada à ce jour. Hydro–Manitoba n'est pas partie à cette entente et n'a acquitté aucun frais malgré l'obligation à laquelle elle est restreinte, en vertu de la Convention, de rembourser au Canada 50 p. 100 des coûts applicables. Les paragraphes 15.131 à 15.137 examinent les questions en litige qui impliquent le Canada et Hydro–Manitoba en ce qui concerne l'approvisionnement en eau.

15.90 De plus, la Convention ne précisant aucune date d'expiration (voir le paragraphe 15.80), certaines obligations qui y sont prévues pourraient se prolonger pendant une période indéfinie.

Carences dans la mise en application de la Convention

Les parties à la Convention ont adopté une approche conflictuelle de la mise en oeuvre de l'entente.

Mise en oeuvre par voie d'arbitrage

15.91 La mise en oeuvre de la Convention s'est avérée un processus interminable et frustrant pour le MAINC et probablement aussi pour les autres parties.

15.92 Très peu de mesures ont été prises au cours des années qui ont suivi la signature de la Convention. L'approche consensuelle exigée dans la Convention a fait place à une approche conflictuelle, mise en évidence par un recours fréquent aux dispositions d'arbitrage prévues à la Convention. Toutes les parties sont devenues demandeurs ou répondants, ou les deux, soit conjointement, soit séparément.

15.93 Jusqu'en novembre 1991, les parties avaient présenté plus de 150 plaintes à l'arbitre. Trente–cinq d'entre elles étaient des plaintes portées par les bandes, entre 1980 et 1991, contre le Canada, principalement en tant que répondant conjoint avec le Manitoba et Hydro–Manitoba.

15.94 Les problèmes comprennent des allégations de non–respect de la Convention, de dommages liés à la contamination par le mercure, d'absence de mécanismes de surveillance et de rapports en matière d'environnement, de lacunes dans l'approvisionnement en eau potable et de manquement aux engagements pris en ce qui a trait aux mesures correctives.

15.95 En outre, en 1984, le Canada a présenté cinq plaintes contre le Manitoba ou contre Hydro–Manitoba, dont une visait à recouvrer sa part de 50 p. 100 des coûts engagés au titre de l'aménagement du réseau d'approvisionnement en eau potable. Le Canada estimait à plus de 160 millions de dollars ses coûts totaux d'immobilisations et d'exploitation au titre de ce réseau. Au moment de notre vérification, cette réclamation était encore en suspens.

15.96 En novembre 1991, sur les 40 réclamations mettant en cause le Canada, soit à titre de répondant ou de demandeur, huit avaient été réglées et 32 faisaient l'objet d'un examen par l'arbitre ou étaient en voie de négociation entre les parties. Toutes ces réclamations en suspens, sauf une, ont été présentées entre 1980 et 1984.

15.97 Nous ne formulons pas de commentaire sur le bien–fondé ou les résultats de quelque réclamation que ce soit. Cependant, nous sommes préoccupés du fait que la Convention soit mise en oeuvre par recours à un mécanisme de règlement des différends plutôt que dans un esprit de concertation et de collaboration de la part de toutes les parties. À notre avis, ceci est préjudiciable non seulement aux parties à la Convention, mais aussi aux contribuables du Canada qui, en définitive, sont ceux qui en font les frais.

15.98 D'après nous, nombre des difficultés tiennent à l'absence d'un plan de mise en oeuvre acceptable par toutes les parties. À notre avis, un tel plan aurait dû être négocié avant la signature de la Convention et aurait dû porter sur les points suivants :

- stratégies, priorités et échéanciers de mise en oeuvre;
- sources de financement des diverses obligations;
- établissement d'un mécanisme de surveillance approprié pour toutes les parties;
- critères et méthodes d'évaluation de la conformité du processus de mise en application.

15.99 Nous avons constaté qu'en 1982, le MAINC s'est dit préoccupé par l'absence de mise en application de la Convention.

15.100 Qui plus est, en janvier 1987, le ministère a comparu devant le Comité permanent des comptes publics au

sujet de notre rapport de 1986 sur un règlement de revendication territoriale globale. À cette époque, le MAINC a indiqué que 10 ans, c'était «terriblement long» pour établir les obligations des parties et mettre en application une entente.

15.101 En réponse à une question d'un des membres du Comité au sujet des obligations éventuelles du gouvernement en vertu d'autres ententes semblables, le ministère a mentionné la Convention sur l'inondation des terres du Nord du Manitoba. Or, voilà que 15 ans après la signature de cette dernière, les obligations du Canada n'ont encore pas été entièrement établies (voir le paragraphe 15.143).

Lacunes en matière de surveillance

15.102 En raison du nombre de parties à cette Convention et de leurs responsabilités conjointes, nous nous attendions qu'il existe un groupe de surveillance formé de représentants de chacune des parties, dont le travail contribuerait à l'application et au respect de la Convention.

15.103 Étant donné que le MAINC assume une responsabilité générale de fiduciaire en ce qui concerne les questions touchant les autochtones, nous aurions cru qu'il aurait dû exercer un rôle prépondérant dans la surveillance, ce qui eût été conforme à ses engagements généraux, en vertu de la Convention.

15.104 Nous avons constaté qu'un comité interministériel avait été établi pour discuter des questions d'intérêt pour les divers ministères fédéraux qui peuvent être touchés par la Convention. Cependant, aucun groupe de surveillance n'a été créé et le ministère n'a jamais surveillé de manière systématique l'activité des autres parties ou la sienne; aucun rapport sommaire n'a été établi de façon périodique, au ministère, sur les résultats de la mise en application de la Convention.

15.105 À notre avis, l'absence de mécanismes de surveillance coordonnés a accru le recours à l'arbitrage et entraîné des retards, des frustrations et des coûts supplémentaires.

Dossiers environnementaux

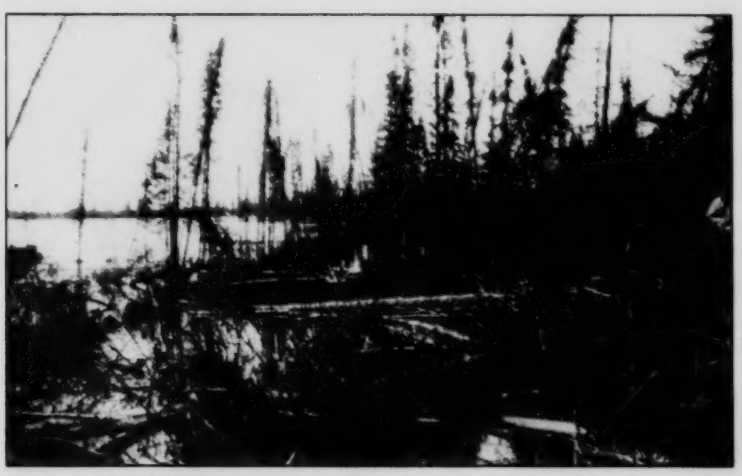
Effets négatifs et pollution par le mercure

15.106 Les parties reconnaissent dans la Convention qu'il y a eu et qu'il pourrait continuer d'y avoir des effets néfastes sur les terres, les activités et les habitudes de vie des résidents des réserves. C'est à Hydro–Manitoba qu'il incombe d'établir, lorsqu'un effet néfaste est constaté, que ses projets n'en sont pas la cause ou n'y ont pas contribué.

15.107 Au fil des ans, les ministères fédéraux de l'Environnement, des Pêches et des Océans, de la Santé nationale et du Bien–être social, le gouvernement du Manitoba, Hydro–Manitoba et les bandes ont participé à diverses études visant à déterminer ou à surveiller les effets néfastes. La contamination du poisson par le mercure constitue un exemple d'effet néfaste potentiel grave.

15.108 En mars 1987, le rapport sur une étude réalisée conjointement par le

Le ministère n'a pas suffisamment surveillé la mise en oeuvre de la Convention.



Les parties de la CITNM reconnaissent qu'il y a eu et qu'il pourrait continuer d'y avoir des effets néfastes sur les terres, les activités et les habitudes de vie des 10 000 résidents de cinq réserves indiennes au Manitoba (voir le paragraphe 15.106).

Canada et le Manitoba dans la région visée par la Convention révélait la présence, en concentrations anormalement élevées, de mercure chez certaines femmes en âge de procréer. Il révélait en outre que même si le taux de mercure dans l'eau était normal, le niveau de mercure dans le poisson, le long de l'itinéraire de dérivation, était élevé. D'après le rapport, cette situation serait attribuable à l'inondation, par Hydro–Manitoba, de certaines matières organiques qui influent sur les concentrations de mercure qui se retrouvent dans les tissus du poisson. Le groupe estimait qu'il faudrait des décennies pour que les concentrations de mercure chez les poissons prédateurs reviennent à leurs niveaux historiques.

Des questions environnementales non résolues ont été abandonnées aux lenteurs du processus d'arbitrage sur les réclamations.

15.109 Ce danger réel ou potentiel a été étudié de façon approfondie pendant de nombreuses années et a fait l'objet d'une réclamation contre le Canada, le Manitoba et Hydro–Manitoba en 1981. Les bandes ont réglé conditionnellement la revendication pour diverses périodes de temps se terminant en décembre 1994.

Démarche de gestion environnementale

15.110 Nous n'avons pas effectué de vérification environnementale ou tenté de remettre en question les nombreux rapports et études sur les questions environnementales. Nous avons plutôt examiné de quelle façon le MAINC, à titre de signataire de la Convention au nom du Canada, gère les questions environnementales.

15.111 Nous nous attendions qu'il existe entre les parties à la Convention, et sous l'égide du ministère, une approche coordonnée visant à cerner, à évaluer et à régler les questions environnementales relatives à la Convention. Nous nous attendions aussi que le ministère ait établi un plan approprié quant à la façon de mettre en application ses propres responsabilités environnementales, en vertu de la Convention. Sans ces mécanismes, nous croyons que l'efficacité de la gestion est réduite et que les possibilités de non–respect de la Convention s'en trouvent accrues.

15.112 Notre examen a révélé que divers programmes et comités ou commissions de surveillance environnementale représentant les parties étaient établis périodiquement aux fins d'analyser les problèmes, d'effectuer des études, de surveiller l'incidence des projets hydroélectriques et de fournir des conseils à ce sujet. Cependant, aucun de ces organismes n'avait le pouvoir d'attribuer des responsabilités aux parties et de prendre les mesures nécessaires. Finalement, ces entités ont disparu, abandonnant les questions environnementales non résolues aux lenteurs du processus d'arbitrage sur les réclamations.

15.113 Nous avons aussi constaté que le ministère ne possédait pas de plan pour procéder aux activités de surveillance environnementale requises et qu'il ne s'était pas conformé à l'exigence de la Convention en vertu de laquelle il doit faire rapport aux bandes chaque année sur la mise en application des recommandations faites par le Groupe d'étude du fleuve Nelson, de la rivière Churchill et du lac Winnipeg en 1975. Plus de 40 p. 100 des 47 recommandations concernant les effets des projets hydroélectriques ont été attribuées au Canada et aux autres parties, aux fins de mise en application conjointe.

15.114 Ces recommandations comprenaient la surveillance des répercussions sociales, économiques et écologiques continues liées aux projets hydroélectriques. Le rapport le plus récent déposé par le Canada couvre une période de onze ans terminée en décembre 1987. Nous n'avons pu trouver de motif consigné qui justifie un écart dans la présentation de rapport pour les quatre années terminées en 1991.

15.115 Nous croyons, devant les effets permanents des projets hydroélectriques, que le Canada doit continuer à faire rapport. Nous avons noté qu'une réclamation présentée par les bandes

en 1981 contre le Canada et les autres parties en rapport avec les recommandations du Groupe d'étude du fleuve Nelson, de la rivière Churchill et du lac Winnipeg était encore en suspens en novembre 1991.

Imputation des répercussions aux projets hydroélectriques

15.116 La Convention prévoit des mesures de dédommagement des effets néfastes des projets hydroélectriques. Pour pouvoir imputer à ces projets des effets sur l'écologie ou d'autres effets, il est souhaitable de posséder des renseignements appropriés antérieurs et postérieurs qui permettent de comparer les données de base ou les données antérieures aux aménagements du projet avec les données recueillies pendant et après la construction ou le processus d'aménagement.

15.117 Les autres méthodes visant à déterminer les changements survenus dans les zones touchées pourraient comprendre la comparaison du territoire après aménagement d'un projet avec d'autres emplacements qui présentent des caractéristiques semblables, mais qui n'ont pas fait l'objet d'aménagements.

15.118 Les opinions concernant la disponibilité et l'utilisation des données de base aux fins de la Convention n'étaient pas concluantes. Certains ont avancé que puisque l'inondation des territoires par Hydro–Manitoba a débuté dans les années 70, il se peut que les données de base n'aient pas été recueillies de façon satisfaisante. D'autres croyaient qu'il n'en existait pas du tout de données significatives ou que celles qui existaient étaient incomplètes ou qu'elles avaient été mal analysées. Quoiqu'il en soit, nous n'avons trouvé aucune preuve qu'une évaluation d'impact globale sur l'environnement ait été effectuée. À notre avis, cette évaluation est essentielle pour la mise en oeuvre de la Convention, en raison de l'objet de celle–ci qui est de dédommager pour les répercussions néfastes sur l'environnement.

15.119 Nous avons noté que, pas plus tard qu'en août 1989, soit près de 12 ans après la signature de la Convention, un comité directeur de l'environnement représentant toutes les parties à la Convention s'est dit inquiet de l'absence d'énoncés d'impact. Le comité a indiqué la nécessité d'établir de toute urgence des énoncés des effets néfastes des projets sur chacune des collectivités visées par la Convention. Au cours de notre vérification, nous n'avons trouvé aucun énoncé d'impact consigné. Le MAINC nous a informés que cette recommandation du comité n'avait pas été mise en application.

15.120 Cela signifie que même s'il existait des données de base valables et qu'elles avaient été analysées convenablement, il n'y aurait encore pas suffisamment d'information courante aux fins de comparaison. Il serait par conséquent difficile pour Hydro–Manitoba de démontrer, comme l'exige la Convention, que ses projets n'ont eu aucun effet néfaste. Il serait difficile également pour le Canada de déterminer quelle mesure corrective ou quel dédommagement serait nécessaire (voir le paragraphe 15.79).

15.121 Nous sommes préoccupés du fait que le MAINC ait procédé à la mise en application de la Convention et qu'il ait financé l'aménagement d'un important réseau d'alimentation en eau, même s'il lui manquait des éléments d'information importants pour établir ses obligations.

Le projet de réseau d'alimentation en eau

15.122 En mai 1988, le MAINC, l'Administration des travaux de reconstruction relatifs à l'inondation des terres du Manitoba, le Comité de l'inondation des terres du nord du Manitoba Inc. et les cinq bandes visées par la Convention ont conclu une entente de 88,5 millions de dollars visant à permettre au Canada de s'acquitter de son obligation, en vertu de la Convention, d'assurer aux bandes un

approvisionnement continu en eau potable. Comme nous l'avons noté précédemment, la Convention ne précise pas le coût ni le type de réseau nécessaires pour remplir l'obligation du Canada.

15.123 En vertu de l'entente de mai 1988, l'Administration était responsable de la gestion des travaux d'aménagement d'un important réseau d'alimentation en eau aux bandes. L'objectif était de mettre en place des réseaux d'aqueduc et d'égout entièrement opérationnels comportant des services d'approvisionnement en eau par canalisation et par camion à 90 p. 100 des unités de logement des cinq réserves. Selon l'Administration, cet objectif était assujetti au recouvrement, par le Canada, de la part des coûts de l'Hydro, en vertu de la Convention. Les travaux comprenaient l'aménagement d'une infrastructure municipale, la rénovation de logements et l'installation de tuyauterie et de salles de bain dans 1 309 unités d'habitation.

15.124 Les parties ont convenu qu'une fois que les dispositions de cette entente auraient été exécutées, le Canada serait réputé s'être acquitté de l'obligation qu'il avait, en vertu de la Convention, de fournir un réseau d'alimentation en eau potable. En outre, toujours en ce qui a trait à cette obligation, l'entente prévoyait qu'aucune des parties n'aurait recours à l'arbitrage pendant 20 ans.

15.125 Les responsabilités du ministère comprenaient le financement et la surveillance du projet et l'approbation de certains documents ou de certaines activités liés aux travaux de construction. Le ministère s'était aussi engagé, sous réserve de l'approbation du financement par le Parlement, à remettre à l'Administration des travaux de reconstruction relatifs à l'inondation des terres du Manitoba toutes les sommes reçues d'Hydro–Manitoba relativement aux obligations de celle–ci en vertu de la Convention. Ces sommes devaient être utilisées, avec l'approbation du MAINC, pour étendre le réseau d'alimentation en eau ou le modifier.

15.126 Au moment de notre vérification, le ministère avait réglé presque entièrement son engagement de 88,5 millions de dollars. Le ministère a effectué les versements à l'Administration qui, à son tour, a versé aux sous–traitants les sommes correspondant aux travaux exécutés par eux dans le cadre du projet.

15.127 Nous nous sommes informés de la façon dont le ministère avait obtenu l'assurance que l'Administration s'était conformée à l'entente et, en particulier, aux exigences relatives à la qualité, à la quantité et au coût. Nous nous sommes aussi renseignés sur l'état d'avancement général du projet.

15.128 Nous avons constaté que pour s'assurer que l'entente avait été respectée, le MAINC s'était fondé principalement sur le système de contrôle interne de l'Administration, sur les rapports d'étapes établis par le ministère fédéral des Travaux publics en ce qui concerne les projets et sur la vérification annuelle des états financiers de l'Administration effectuée par ses vérificateurs externes.

15.129 Bien que les sources susmentionnées puissent fournir un certain degré d'assurance, elles ne remplacent pas, à notre avis, une vérification de la construction qui aurait permis d'évaluer de manière impartiale le respect des exigences relatives au coût, à la qualité et à la quantité. Une telle vérification fournirait au ministère un plus grand degré de certitude quant à la conformité. Nous avons noté que l'entente prévoit la tenue d'une vérification indépendante, à la discrétion de l'une ou l'autre des parties.

15.130 Quant à l'état d'avancement général du projet, nous avons constaté que l'important différend suivant entre les parties n'était toujours pas réglé au moment où nous avons achevé notre vérification.

Différend entre les trois parties

15.131 En avril 1984, le MAINC a présenté une réclamation contre Hydro–Manitoba exigeant, entre autres, le remboursement de sa part de 50 p. 100 des coûts d'exploitation et d'aménagement du réseau d'alimentation en eau. Le montant de la réclamation n'était pas précisé. En octobre 1988, le ministère estimait que l'obligation d'Hydro–Manitoba envers le Canada, en vertu de la Convention, pourrait atteindre 80 millions de dollars. Ce montant comprenait la part des coûts d'Hydro–Manitoba en vertu de l'entente de 1988 conclue avec l'Administration des travaux de reconstruction relatifs à l'inondation des terres du Manitoba (à laquelle Hydro–Manitoba n'était pas partie) ainsi qu'une part des autres dépenses.

15.132 Selon le ministère, Hydro–Manitoba croit que sa part des coûts du réseau d'alimentation en eau se limite à 300 000 $. Hydro–Manitoba soutient que c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de fournir l'eau potable aux collectivités indiennes, que les effets néfastes des projets de développement hydroélectrique sont mineurs et que le réseau d'alimentation en eau financé par le ministère allait au–delà de ce qui était raisonnablement nécessaire pour assurer l'approvisionnement en eau potable.

15.133 En septembre 1991, l'Administration des travaux de reconstruction relatifs à l'inondation des terres du Manitoba et le Comité de l'inondation des terres du nord du Manitoba Inc. ont résilié, après avoir émis un avis, l'entente d'approvisionnement en eau de mai 1988 après que le ministère eut presque entièrement versé à l'Administration les sommes prévues à l'entente. De l'avis de l'Administration et du Comité, cette résiliation a eu pour effet de lever la dispense de 20 ans accordée au Canada en ce qui a trait à l'approvisionnement en eau potable (paragraphe 15.124).

15.134 Il semble que les parties aient mis fin à l'entente parce que le Canada n'avait prétendument pas fait tous les efforts nécessaires, comme l'exigeait l'entente d'approvisionnement en eau, pour recouvrer la part des coûts d'Hydro–Manitoba (paragraphe 15.79). L'Administration s'estimait en droit de recevoir toutes sommes recouvrées auprès d'Hydro–Manitoba de façon à pouvoir élargir les services d'approvisionnement en eau.

15.135 En novembre 1991, les cinq bandes ont présenté au Canada une réclamation qui venait confirmer la résiliation de l'entente d'approvisionnement en eau de mai 1988. Les bandes demandaient, entre autres, que l'arbitre ordonne au Canada d'effectuer les versements (montant non précisé) aux demandeurs ou de verser toute autre forme d'indemnisation que l'arbitre pourrait juger appropriée concernant le manquement allégué du Canada à se conformer de manière efficace aux dispositions de la Convention relativement à l'approvisionnement en eau potable.

15.136 On reprochait entre autres au Canada de ne pas avoir financé les divers projets d'aménagement de réseaux d'aqueduc et d'égout dans chacune des cinq réserves visées par l'entente de mai 1988. En janvier 1992, le ministère demandait à ses avocats de contester la réclamation.

15.137 Même si nous ne nous prononçons pas sur le bien–fondé ou sur l'issue de ce différend, nous croyons que celui–ci illustre certaines des difficultés liées à la Convention et à sa mise en application.

Échange de terres

15.138 Le paragraphe 15.79 donne une description de l'obligation qu'ont le Canada et le Manitoba de dédommager les bandes en leur remettant quatre acres de nouvelles terres pour chaque acre de terres prises ou endommagées par Hydro–Manitoba. Le ministère

Le Canada ne s'est pas acquitté de son obligation de transférer aux bandes le nombre d'acres de terres exigé par la Convention.

juge qu'il s'agit là d'une obligation majeure.

15.139 En 1979, les bandes ont demandé que le Manitoba établisse les critères qui seraient appliqués dans le processus de sélection des terres. Cependant, les bandes et le Manitoba ne sont pas parvenus à s'entendre sur ces critères. En conséquence, à l'exception de 149 acres (60 hectares), le Manitoba n'a transféré aucune terre au Canada, comme l'exigeait la Convention. Le Canada, pour sa part, n'a remis que les 60 hectares aux bandes, à titre d'indemnités, en vertu de la Convention. Ceci représente moins de un pour cent du nombre de terres qui avaient été promises aux bandes, sous réserve des dispositions de la Convention.

15.140 En 1984, les bandes et le Canada ont présenté des réclamations contre le Manitoba, ce dernier étant réputé avoir manqué à son obligation de fournir de nouvelles terres de réserve. Bien qu'au fil des ans, les parties aient réalisé certains progrès en ce qui concerne l'identification et la sélection de terres convenables, les réclamations n'étaient toujours pas réglées en date de notre vérification.

Autres questions

Coûts pour le gouvernement fédéral

15.141 Le ministère a tenté d'identifier et de rassembler tous les coûts engagés en vertu de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. Le ministère est toutefois conscient que les ministères fédéraux touchés par la Convention n'ont pas tous fait rapport de leurs coûts réels.

15.142 En l'absence de ces données, il est plus difficile pour le gouvernement de comparer les résultats de la mise en application de la Convention en regard des obligations auxquelles celle–ci l'astreint.

Proposition de règlement

15.143 En 1990, le MAINC, le Manitoba et Hydro–Manitoba ont proposé aux bandes un règlement global de la Convention. La part du gouvernement fédéral, dans le cadre de cette proposition, s'élevait à 78 millions de dollars et porterait à environ 195 millions de dollars le total connu des coûts du Canada. L'offre de règlement comprenait 206 000 acres (834 kilomètres carrés) de terres provinciales qui devaient être transférées par le Manitoba au Canada à titre de nouvelles terres de réserve pour les cinq bandes. Une bande a accepté cette proposition; les quatre autres l'ont rejetée. Au moment de notre vérification, le dossier était encore en cours de négociation.

Plans de développement communautaire

15.144 Le paragraphe 15.79 traite de l'obligation du Canada de contribuer à l'élaboration de plans de développement communautaire pour les bandes.

15.145 Le Canada a financé des plans de développement communautaire pour les cinq bandes. Ces plans ont été achevés au début de 1980. Ils couvrent une gamme de questions à caractère social et économique comme l'éducation, le logement, le transport, les services de santé et l'emploi.

15.146 Selon le MAINC, la mise en application de ces plans devait se faire par l'intermédiaire de ses programmes réguliers. Cependant, il n'existe aucun mécanisme de surveillance de l'état d'avancement des projets et aucun rapport n'a été présenté quant à l'envergure de la mise en application.

15.147 En 1983, le Comité de l'inondation des terres du Nord du Manitoba a présenté une réclamation, faisant valoir que le Manitoba, Hydro–Manitoba et le Canada n'avaient pris aucune mesure pour favoriser l'élaboration et la mise en oeuvre de plans de développement communautaire complet, comme l'exige la Convention. En

septembre 1991, le ministère a proposé de financer les réunions annuelles des bandes et des ministères du gouvernement fédéral pour favoriser la coordination des efforts de planification en rapport avec les collectivités visées par la Convention. Cependant, ce financement libérerait de façon complète et inconditionnelle le Canada de ses obligations en matière de planification communautaire. Au moment de notre vérification, la question n'avait pas encore été résolue.

Recommandations

15.148 En élaborant les recommandations suivantes, nous avons tenu compte du fait que la Convention est une entente multipartite qui remonte à une quinzaine d'années. Nous avons aussi pris en considération le fait que les progrès réalisés dans la mise en application de la Convention dépendent, dans une large mesure, de la clarification des responsabilités et des obligations de toutes les parties en matière de financement.

15.149 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait :

a) établir et mettre en oeuvre des procédés pour favoriser le respect de la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba par toutes les parties et exercer une surveillance;

b) s'assurer qu'on procède à une évaluation environnementale valable aux fins d'établir les répercussions des projets hydroélectriques et de pouvoir faire rapport à ce sujet;

c) utiliser les résultats de l'évaluation environnementale aux fins de l'élaboration d'un plan de mise en application future de la Convention ou évaluer la pertinence de tous les plans proposés;

d) colliger tous les coûts liés à la Convention ainsi que des renseignements pertinents sur le rendement, notamment les répercussions de la Convention, les réalisations, le règlement des réclamations et la nature et le coût des travaux à effectuer et publier toute cette information dans son rapport annuel.

Avant de conclure une autre entente de cette nature, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait :

e) s'assurer que l'entente définit clairement la nature et l'étendue de toutes les obligations financières et autres de chacune des parties;

f) s'entendre avec toutes les parties sur les questions de mise en oeuvre, par exemple les dates cibles d'avancement, les priorités, les procédés de surveillance et les méthodes d'évaluation de la conformité du processus de mise en application.

Conclusion

15.150 La mise en application de la Convention a été et demeure difficile, en partie à cause de la nature de la Convention et du nombre de parties qui y sont engagées. Beaucoup de différends qui ont trait à des allégations de non–respect opposent encore les parties.

15.151 Nous croyons toutefois qu'il y a place pour de l'amélioration dans la façon dont le ministère gère ses responsabilités, en vertu de la Convention. Vu le mandat que lui a confié la loi en ce qui a trait aux questions touchant les Indiens, le ministère devrait faire preuve de plus d'initiative et de leadership pour résoudre les questions liées à la Convention. Il ne suffit pas, selon nous, que le ministère se contente tout simplement de réagir aux problèmes après coup, comme il l'a fait au fil des ans.

15.152 En outre, il y a des enseignements à tirer de la Convention en ce qui

a trait aux ententes futures concernant l'utilisation des ressources naturelles qui peuvent toucher des terres de réserve indiennes. Le ministère devrait examiner la possibilité d'accorder une plus grande importance, dans de telles ententes, à la clarté des obligations en matière de financement et des responsabilités de chacune des parties. Enfin, des plans visant à en faciliter l'application doivent être préparés et acceptés par toutes les parties.

Commentaire du ministère : *Le MAINC est d'accord avec les faits signalés et les observations formulées en ce qui a trait à la Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba. Comme l'indiquait le vérificateur général dans sa conclusion, la mise en oeuvre de cette Convention a été difficile, en partie à cause de la nature de cette Convention et du nombre de parties en cause.*

En ce qui concerne les recommandations, le ministère formule les commentaires suivants :

a) *Le MAINC admet que le respect de la Convention précitée par toutes les parties est important. Le MAINC, de concert avec les autres parties, mettra donc en oeuvre des procédés qui inciteront les parties à mieux respecter l'entente et permettront de mieux en surveiller l'application.*

b) et c)

À l'époque où a été signée cette Convention, en 1977, les questions environnementales n'avaient pas la priorité qu'elles ont aujourd'hui. Au cours des années, le MAINC et d'autres ministères fédéraux ont participé à diverses études et à diverses collectes de données en ce qui a trait à l'incidence environnementale de la Convention. Par exemple, le programme fédéral de surveillance de l'écosystème (Federal Ecological Monitoring Program) a fait des études quantitatives et qualitatives de l'eau, des sédiments, des concentrations de mercure, de l'écosystème aquatique et d'autres questions qui s'y rattachent. Le MAINC est toutefois d'accord pour dire que les résultats de ces efforts ne peuvent être considérés comme une évaluation exhaustive des incidences environnementales.

En conséquence, le MAINC effectuera la synthèse et l'analyse de l'information actuelle afin de voir ce qu'il reste à faire pour obtenir des énoncés d'impact qui soient complets. Le MAINC incitera les autres parties à participer au processus afin qu'ensemble nous puissions planifier et mettre en oeuvre les mesures appropriées qui nous permettront de compléter notre évaluation environnementale et de concevoir les correctifs appropriés. Le MAINC croit que le rapport final du programme de surveillance de l'écosystème, publié en avril 1992, ainsi que d'autres mesures du MAINC, contribueront à l'élaboration d'un plan pour la poursuite de la mise en oeuvre de la Convention.

d) *Le MAINC améliorera ses procédés pour s'assurer qu'il recueille et communique l'information désirée, notamment les coûts des règlements proposés.*

e) et f)

Le MAINC admet la nécessité, entre autres, de mieux préciser, dans les futures ententes, les questions d'obligations et de mise en oeuvre. C'est pourquoi le ministère, en ce qui concerne la Convention même, a élaboré la base d'une proposition de règlement qui clarifierait, pour chaque bande, comment sera mise en oeuvre la Convention, dans le cas propre à chacune. La récente entente de règlement de Split Lake démontre les efforts soutenus du ministère pour remédier aux difficultés de mise en oeuvre de la Convention.

Chapitre 16

Le ministère de la Défense nationale

Grands projets d'immobilisations
Initiatives de développement industriel

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	16.1
Introduction	16.6
Étendue de la vérification	16.13
Vérifications antérieures	16.15
Contexte	
Avant 1986, on s'attendait à des mesures compensatoires dans le cadre des marchés de la défense	16.20
Les critiques des mesures compensatoires ont conduit à l'adoption d'une nouvelle politique en 1986, l'accent portant alors sur les bénéfices directs	16.27
Observations	16.34
La participation directe peut contribuer à accroître les coûts et les risques (16.34)	
Notre examen de six projets démontre certains problèmes que l'on peut rencontrer	16.44
Les priorités industrielles ou régionales ont influé sur deux projets (16.45)	
Trois projets ont été montés pour permettre à l'industrie canadienne de jouer un rôle de premier plan (16.53)	
Un projet portait sur l'achat de produits disponibles sur le marché (16.60)	
Observations générales tirées de notre examen des projets	16.63
Les entrevues menées auprès de présidents–directeurs généraux de l'industrie confirment la nécessité d'apporter des améliorations	16.72
Conclusions	
Il est nécessaire de veiller à une saine gestion afin de mieux concilier exigences opérationnelles et objectifs de développement industriel	16.81
Recommandations	16.89
Pièces	
16.1 Grands projets de l'État relevant du ministère et engagements actuels au titre des retombées industrielles	
16.2 L'optimisation des ressources consacrées au développement industriel	

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Tom Hopwood

Le ministère de la Défense nationale

Grands projets d'immobilisations Initiatives de développement industriel

Points saillants

16.1 Dans le cadre des grands projets d'immobilisations, l'optimisation des ressources vise trois objectifs majeurs : l'objectif premier et primordial consiste à satisfaire aux exigences opérationnelles de la manière la plus rentable qui soit; le deuxième est de promouvoir un développement industriel et régional rentable et viable; et le troisième comprend la réalisation des autres objectifs nationaux. Ce chapitre porte sur l'interaction des deux premiers objectifs.

16.2 Avant 1985, il était courant de chercher des mesures compensatoires dans les grands marchés de la défense. En 1985, un groupe de travail ministériel a conclu que ces mesures compensatoires étaient coûteuses et que l'on exagérait l'importance de leurs éventuelles retombées économiques pour le Canada. Dans son rapport, le groupe de travail a suggéré qu'on réévalue les politiques gouvernementales de manière à viser plutôt les avantages durables que de chercher à obtenir un maximum de compensations. Résultat, l'accent a porté par la suite sur les bénéfices directs.

16.3 La participation directe de l'industrie canadienne aux grands projets d'immobilisations risque tout au plus d'entraîner de faibles coûts additionnels dans les secteurs où elle est déjà concurrentielle. Souvent, par contre, la participation canadienne exige des investissements en matière de conception, d'infrastructure, de perfectionnement de la main–d'oeuvre ou autre, entraînant ainsi des coûts supplémentaires pour le Canada par rapport aux coûts demandés par les fournisseurs établis sur le marché étranger. Satisfaire les besoins d'approvisionnement tout à fait uniques, que ce soit au Canada ou à l'étranger, suppose une forme ou une autre d'investissement.

16.4 Nous avons examiné six grands projets de l'État relevant du ministère de la Défense nationale (grands projets d'immobilisations de plus de 100 millions de dollars) qui étaient en cours au début de notre vérification et dans le cadre desquels des marchés avaient été conclus et des initiatives de développement industriel étaient prévues, en tout ou en partie, en vertu de la politique gouvernementale en vigueur. Nous avons trouvé que les coûts découlant de ces initiatives étaient élevés, sans compter que celles–ci n'avaient généralement pas donné lieu à de nouvelles activités industrielles durables et concurrentielles sur les marchés intérieur et extérieur comme l'exige la politique gouvernementale actuelle. Nous avons également constaté dans certains cas que ces initiatives avaient eu des répercussions sur les exigences opérationnelles du ministère.

16.5 Nous recommandons alors que des mesures soient prises pour améliorer la planification stratégique dans ce domaine; fournir aux décideurs des analyses pertinentes des coûts et des avantages associés aux initiatives de développement industriel; et améliorer la présentation de rapports au Parlement.

Introduction

16.6 Deux chapitres de notre rapport portent sur les grands projets d'immobilisations relevant du ministère de la Défense nationale. Ce chapitre examine principalement les facteurs externes influant sur ces projets, notamment l'incidence, sur le plan de l'optimisation des ressources, des initiatives de développement industriel découlant des projets du ministère en tout début de projet.

16.7 Le chapitre qui suit met en lumière les processus de lancement et de mise en oeuvre des projets au ministère et porte sur trois domaines particuliers : la gestion de programme, la gestion de projet et les mécanismes de rétroaction.

16.8 Pour jouer son rôle et mener à bien les tâches qui lui sont confiées, le ministère doit veiller au bon fonctionnement d'une grande variété de systèmes d'armements complexes, notamment de nombreux véhicules, navires et avions de tous genres. Bien que les fonds qui lui sont consentis pour l'achat de l'équipement nécessaire à l'exercice de ses fonctions soient limités, de tous les ministères, c'est la Défense nationale qui a le plus vaste programme d'immobilisations.

16.9 Au moment de notre vérification, le Programme des services de défense, un plan échelonné sur quinze ans, comptait environ 550 grands projets d'immobilisations, dont le coût total s'élèverait à 63 milliards en dollars constants de 1990. Des initiatives de développement industriel sont généralement rattachées aux grands projets d'immobilisations d'un coût supérieur à 100 millions, catégorie désignée du nom de grands projets de l'État. Environ 70 de ces projets relèvent du Programme des services de défense. Le ministère est responsable de la majorité des grands projets de l'État susceptibles de donner lieu à des initiatives de développement industriel. Si les tendances actuelles se maintiennent, la valeur de ces initiatives découlant des projets de défense pourrait s'élever à 30 milliards.

16.10 Tout grand projet d'immobilisations comporte quatre étapes, soit le lancement du projet, sa mise en oeuvre, l'entrée en service et la cessation. La plupart des plus grands projets s'échelonnent sur une période dépassant habituellement 20 à 30 ans. L'optimisation des ressources est souvent une question critique à l'étape du lancement du projet. C'est à cette étape que l'on décide du bien–fondé du projet, que l'on élabore les stratégies d'approvisionnement et de développement industriel, que l'on invite les entrepreneurs à présenter des offres, que l'on adjuge les marchés et que l'on met en place les processus de gestion du projet. Les erreurs commises à ce stade risquent fort de compromettre la bonne marche des activités pendant la durée du projet.

16.11 La marche à suivre pour veiller à l'application de la politique gouvernementale en matière d'approvisionnement engage plusieurs ministères. Essentiellement, le ministère de la Défense nationale établit le bien–fondé du projet, précise les exigences techniques et opérationnelles et fixe les priorités en ce qui a trait au financement et au calendrier d'exécution. Le Secrétariat du Conseil du Trésor dicte les politiques générales et les lignes directrices se rapportant aux divers aspects de l'approvisionnement. Le ministère des Approvisionnements et Services contribue à l'élaboration d'une stratégie en matière d'approvisionnement et d'adjudication des marchés et se charge de la gestion du processus d'adjudication des marchés. Enfin, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et le Bureau fédéral de développement régional (Québec), sont responsables des initiatives de développement industriel et régional

Les initiatives de développement industriel découlant des grands projets d'immobilisations au tout début du lancement du projet influent grandement sur la stratégie d'approvisionnement et l'optimisation des ressources du ministère et de l'État.

découlant des grands projets d'immobilisations.

16.12 Dès qu'il est déterminé qu'un grand projet d'immobilisation répond aux exigences opérationnelles du ministère et fera partie du Programme des services de défense, les ministères précités commencent à influer sur la stratégie d'approvisionnement. Une fois que le projet a suivi les diverses étapes du Système de gestion du Programme de la Défense et que le ministère est prêt à le soumettre à l'approbation du Conseil du Trésor ou du Cabinet, le cas échéant, les ministères participants se sont généralement déjà entendus sur la stratégie d'approvisionnement et les processus d'appels d'offres et d'adjudication des marchés. De plus, les initiatives de développement industriel ont déjà fortement influencé la stratégie d'approvisionnement et ont aussi probablement eu une incidence sur le coût global et le calendrier d'exécution du projet.

Pièce 16.1

Grands projets de l'État relevant du ministère et engagements actuels au titre des retombées industrielles (en millions de dollars)

Nom du projet	Coût total du marché principal [1,3]	Coût estimatif total du projet [2]	Valeur totale des engagements au titre du développement industriel et régional [3]
Véhicules logistiques lourds sur roues	278,1	382,6	324,3
Véhicules blindés légers pour la Milice	100,6	161,0	100,6
Aéronef de surveillance aérienne dans l'Artique et les zones maritimes	163,3	257,1	126,1
Modernisation de l'équipement électronique du CF–5	70,7	113,4	34,0 [4]
Frégate canadienne de patrouille (12 navires)	5 734,1	9 329,6	4 572,6
Défense aérienne à basse altitude	721,0	1 126,4	893,4
	7 067,8	11 370,1	6 051,0

1 Ce chiffre ne comprend que le montant du marché principal avec le fabricant.

2 Ce coût total du projet, exprimé en dollars de l'année budgétaire, comprend le coût du marché principal, plus les coûts de la formation, des installations, des pièces de rechange et du Bureau de gestion de projet du ministère.

3 En dollars constants de 1990.

4 Il ne sera plus nécessaire d'en faire rapport dans la Partie III du Budget des dépenses (voir le paragraphe 16.52).

Étendue de la vérification

16.13 Nous avons examiné les six grands projets de l'État relevant du ministère de la Défense nationale qui étaient en cours au début de notre vérification et dans le cadre desquels des marchés avaient été conclus et des initiatives de développement industriel étaient prévues, en tout ou en partie, en vertu de la politique gouvernementale en vigueur. Ces projets représentent une dépense totale de 11,4 milliards de dollars (dollars de l'année budgétaire); pour la ventilation des coûts, voir la pièce 16.1. En plus du marché principal, le coût total du projet couvre la gestion du projet par le gouvernement, les pièces de rechange, les installations et les frais de formation. Les initiatives de développement industriel ne découlent normalement que du marché principal. Comme l'illustre la pièce 16.1, la valeur estimée des initiatives de développement industriel liées à ces grands projets s'élève à 6 milliards, soit 85 p. 100 du coût total des marchés principaux.

16.14 Dans l'ensemble, notre vérification portait principalement sur le degré d'optimisation des ressources en matière d'approvisionnement. Dans cette partie de notre vérification, nous avons étudié la démarche adoptée par les ministères et les organismes fédéraux pour appliquer la politique gouvernementale relative aux initiatives de développement industriel découlant des grands projets d'immobilisations du ministère. Pour chacun des six projets, nous avons examiné la stratégie d'approvisionnement, les initiatives de développement industriel ainsi que les processus d'appels d'offres et d'adjudication des marchés relevant du ministère. Nous n'avons pas vérifié les programmes de développement industriel et régional d'autres ministères, mais nous nous sommes concentrés sur les effets des initiatives de développement industriel sur les projets de la Défense. Nous avons analysé les

retombées industrielles escomptées ou obtenues par rapport aux coûts. Nous avons aussi rencontré en entrevue les présidents–directeurs généraux et d'autres membres de la haute direction de 28 entreprises canadiennes oeuvrant dans le secteur de la défense afin de connaître leur opinion sur le déroulement de ces initiatives.

Vérifications antérieures

16.15 Par trois fois déjà au cours des douze dernières années, les grands projets d'immobilisations de la Défense ont fait l'objet d'une vérification intégrée. En 1980, nous avons procédé à une vérification d'envergure gouvernementale de la gestion du matériel, y compris dans le cadre de certains projets du ministère. En 1984, nous nous sommes penchés sur sept grands projets d'immobilisations en cours au ministère, plus particulièrement à l'étape du lancement et à celle de la mise en oeuvre. Nous avons aussi examiné la gestion des compensations industrielles offertes dans le marché des chasseurs CF–18.

16.16 En 1984, dans notre rapport sur les initiatives de développement industriel, nous avons signalé le risque de chevauchement au niveau des rôles et des responsabilités des divers ministères et l'absence d'objectifs, de politiques et de plans précis qui auraient normalement dû accompagner la gestion des compensations industrielles. Nous avons aussi remarqué que les objectifs de nature non militaire, y compris la question des retombées industrielles, venaient compliquer et limiter les projets d'équipement du ministère. L'année suivante, le Comité permanent des comptes publics a recommandé qu'on consigne les objectifs non militaires dans la Partie III du Budget des dépenses, qu'on veille de près à leur réalisation et qu'on en fasse rapport. En 1987, nous avons souligné que l'on avait appliqué cette dernière recommandation, mais qu'aucun rapport n'était présenté au Parlement sur les coûts liés à la réalisation des objectifs en matière de retombées industrielles.

16.17 Dans notre Rapport de 1987, nous avons signalé la nécessité de définir les buts et objectifs de la politique d'achat au Canada et de préciser la prime à verser en s'approvisionnant auprès de fournisseurs canadiens au lieu de fournisseurs étrangers. Les préoccupations que soulevaient chez nous les objectifs non militaires allaient au–delà de la simple nécessité de les définir et d'en faire rapport. Elles s'étendaient à leur prix, à leurs répercussions sur les objectifs des projets et à leur application systématique dans le processus d'adjudication des marchés. Nous avons remarqué que, dans une large mesure, ces objectifs non militaires servaient davantage à satisfaire les visées d'autres ministères, comme le ministère de l'Expansion industrielle régionale, mais que leurs coûts étaient imputés au budget du ministère. Nous recommandions alors que, dans la mesure du possible, l'on fasse état des coûts directs et indirects associés à la réalisation d'objectifs non militaires et d'approvisionnement stratégique dans la Partie III du Budget des dépenses.

Dans nos rapports de vérification de 1984 et de 1987, nous avons signalé des lacunes dans la mise en oeuvre des initiatives de développement industriel découlant des projets du ministère.

16.18 En 1987, nous avons aussi remarqué que quatre des marchés examinés avaient été adjugés à un fournisseur unique canadien, de sorte que l'on avait contourné le processus d'appels d'offres et le règlement spécifique du Conseil du Trésor en la matière. Nous avons demandé à voir les analyses qui avaient mené à la sélection d'un fournisseur unique, mais l'information que nous avons obtenue ne contenait aucune analyse coûts–avantages, ni aucun examen des aspects économiques et financiers qui auraient dû soutenir une telle décision. Nous recommandions alors que les décisions de contourner le processus d'appels d'offres devaient s'appuyer sur des documents justificatifs complets, lesquels devaient être conservés dans le

En 1985, le Groupe de travail Nielsen a critiqué le principe des mesures compensatoires pour stimuler le développement industriel dans le cadre des grands projets de l'État et a demandé une réévaluation des politiques gouvernementales.

dossier du marché, où seraient précisés les coûts, les avantages et les risques d'une solution de ce genre, compte tenu des bénéfices escomptés pour le pays.

16.19 Outre ces trois vérifications des projets de la Défense, celle de 1991 auprès du ministère des Approvisionnements et Services passait en revue les pratiques de gestion visant à tirer parti de l'approvisionnement dans le cadre des grands projets de l'État pour favoriser le développement industriel et régional et réaliser d'autres objectifs gouvernementaux connexes. La vérification portait principalement sur les projets autres que ceux de la Défense. Nous recommandions alors au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie d'évaluer, dans les limites de son mandat, l'efficacité de ses politiques et pratiques visant à stimuler le développement industriel par l'approvisionnement. Ce dernier a favorablement accueilli notre recommandation.

Contexte

Avant 1986, on s'attendait à des mesures compensatoires dans le cadre des marchés de la défense

16.20 Durant la Seconde Guerre mondiale, le Canada est devenu un important producteur de matériel de défense. Cependant, depuis les vingt ou trente dernières années, la production dans ce secteur ne représente qu'un pourcentage relativement faible de la production industrielle du pays. Aujourd'hui, le Canada importe généralement ses grands systèmes de défense des États–Unis tandis que ses exportations liées à la défense consistent principalement en pièces et en sous–systèmes destinés aux systèmes assemblés aux États–Unis.

16.21 Il y a une trentaine d'années, le Canada a conclu avec les États–Unis l'Accord sur le partage de la production de défense et l'Accord sur le partage du développement industriel pour la défense, dont l'objet était en partie d'offrir une compensation à l'industrie canadienne en échange des importants marchés militaires conclus avec les manufacturiers américains. En 1963, les deux pays ont convenu d'amender l'Accord sur le partage de la production de défense pour y inclure une disposition garantissant à long terme un certain équilibre des échanges entre les deux pays.

16.22 Outre les fonds des ministères fédéraux responsables du développement industriel et régional et d'autres formes d'aide fédérale, les fabricants du secteur canadien de la défense reçoivent souvent une aide provinciale et municipale d'une forme ou d'une autre. En 1959, le Canada a créé le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD), lequel prévoit des contributions remboursables à frais partagés pour promouvoir, entre autres, les activités de recherche et développement dans ce secteur. De 1979 à 1990, les sommes consenties aux fabricants canadiens de matériel de défense dans le cadre de ce programme totalisaient 1,8 milliard de dollars.

16.23 De 1976 à 1986, l'on cherchait en général à obtenir des «mesures compensatoires» (ou, comme on dit maintenant, «un bénéfice indirect») des fournisseurs étrangers dans les grands marchés d'approvisionnement de la défense, même si souvent ces marchés entraînaient également certaines retombées industrielles directes. Une «mesure compensatoire» supposait l'achat de biens et de services d'origine canadienne, un investissement ou un échange de technologie au profit du Canada, non liés au produit acheté comme tel par l'État. L'entrepreneur devait livrer l'équipement spécifié dans le marché au prix convenu et, parallèlement, se procurer au Canada le bien ou le service, ou fournir l'investissement ou l'échange de technologie prévus, dont la valeur estimée, règle

générale, égalait ou dépassait le coût total du marché.

16.24 Une étude réalisée à la demande du gouvernement a révélé que, durant cette période, le Canada avait élaboré, pour ces programmes de compensation, des politiques et des processus administratifs beaucoup plus complexes et coûteux que ceux d'autres pays industrialisés comme la Belgique, le Danemark, l'Australie, le Royaume–Uni, les Pays–Bas et la Suède. La politique américaine précise que les fonds fédéraux ne doivent pas servir au financement de mesures compensatoires. Le gouvernement américain considère en outre que certaines mesures compensatoires en matière d'exportations dans le secteur de la défense ne sont pas rentables et faussent les échanges.

16.25 Dans son rapport de 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes concernant les programmes d'approvisionnement du gouvernement (le Groupe de travail Nielsen) a indiqué qu'aucune partie associée au processus d'approvisionnement ne semblait avoir une idée précise des intentions du gouvernement en matière de retombées industrielles. Selon les membres du Groupe, le problème ne tenait pas tant à l'absence d'objectifs qu'à leur caractère parfois contradictoire et à de nombreux chevauchements, ce qui avait pour résultat d'embrouiller les pistes, aussi bien pour l'administration publique que pour l'industrie. Les auteurs du rapport affirmaient que les attentes du gouvernement étaient en général peu réalistes et mal orientées et qu'on avait même parfois grandement exagéré l'éventuelle contribution des achats publics pour stimuler l'activité économique au Canada. Les ministères, en particulier le ministère de la Défense nationale et le ministère des Transports, étaient de plus en plus mécontents du fait que leurs besoins opérationnels étaient compromis par des décisions prises par les comités ad hoc d'une tierce partie constituée d'autres ministères. Selon le Groupe de travail, on n'a jamais obtenu, loin de là, les résultats escomptés sur le plan de la distribution régionale, de l'échange de technologie et des investissements. En outre, il était à craindre, toujours selon le Groupe, que les politiques en vigueur aient en fait privilégié les bénéfices à court terme aux dépens de bénéfices plus durables.

16.26 Dans son rapport, le Groupe de travail invitait le gouvernement à réévaluer ses politiques à la lumière de certaines considérations, notamment le peu de réalisme dont il avait fait preuve en espérant obtenir l'entière compensation de ses marchés; les faibles avantages tirés de ces mesures compensatoires par rapport aux avantages escomptés et leur intérêt généralement provisoire pour le Canada; les coûts substantiels découlant des activités visant à obtenir des retombées industrielles; et le froid que ces pratiques compensatoires avaient créé dans les relations commerciales avec les États–Unis et l'Europe, sans pour autant présenter d'intérêt appréciable à long terme pour le Canada.

Les critiques des mesures compensatoires ont conduit à l'adoption d'une nouvelle politique en 1986, l'accent portant alors sur les bénéfices directs

16.27 Le rapport du Groupe de travail Nielsen a eu entre autres pour résultat une refonte majeure de la politique de développement industriel que le gouvernement avait annoncée en 1986. La nouvelle politique et les énoncés de principe qui ont suivi ont souligné la nécessité de viser des retombées industrielles durables, d'abandonner en règle générale des objectifs de maximisation des mesures compensatoires et de tirer le meilleur parti des initiatives de développement

La politique gouvernementale de 1986 et les énoncés de principe subséquents en matière d'approvisionnement mettent au premier plan l'optimisation des ressources dans les activités visant à satisfaire les exigences opérationnelles. Les initiatives de développement industriel, un objectif secondaire, devaient être rentables et durables, et favoriser la compétitivité du Canada sur la scène internationale.

Le processus d'approvisionnement n'est pas un instrument permettant de soutenir les fournisseurs de l'État. Il convient d'analyser soigneusement les propositions de développement industriel et d'en calculer les coûts. Différentes possibilités sont ensuite présentées aux ministres avant d'émettre les appels d'offres.

Comme pour n'importe quelle autre forme d'investissement, il faut établir le rapport entre les recettes que l'on prévoit tirer des investissements en développement industriel et les coûts.

industriel pour accroître la compétitivité des entreprises canadiennes.

16.28 La nouvelle politique du gouvernement précise clairement que les objectifs fédéraux en matière d'approvisionnement mettent au premier plan l'optimisation des ressources dans les activités visant à satisfaire les exigences opérationnelles. Essentiellement, cela signifie qu'il faut obtenir l'équipement nécessaire afin de pourvoir à ces exigences de la manière la plus rentable possible.

16.29 Vient ensuite l'objectif qui consiste à revoir les activités d'approvisionnement à la lumière des possibilités de développement industriel et régional à long terme, en insistant sur des retombées industrielles durables, susceptibles d'aider les entreprises canadiennes à devenir plus concurrentielles sur les marchés intérieur et extérieur.

16.30 Lorsque, pour satisfaire aux exigences opérationnelles, des stratégies d'approvisionnement prometteuses vont à l'encontre du concept d'optimisation des ressources, mais semblent être rentables du point de vue du développement industriel et régional, il faut soumettre ces stratégies à l'attention des ministres avant d'émettre des demandes de propositions aux entreprises privées. Dans la mesure du possible on fournira une estimation des coûts et il faut présenter aux ministres une source de financement lorsque des primes importantes sont prévues.

16.31 Lorsque les grands projets d'immobilisations prévoient des initiatives de développement industriel et régional, l'augmentation des coûts qui en résulte doit être assumée à la fois par le ministère qui parraine le projet et par le ministère responsable du développement industriel, lequel jouera un plus grand rôle dans le financement des activités de développement industriel qui ne sont pas directement liées au mandat du ministère qui parraine le projet. Dans le cas des grands projets d'immobilisations de la Défense nationale, celui-ci ne doit financer que les éléments de projets essentiels à la sécurité nationale (par exemple, de façon à créer et à assurer une base industrielle dans le secteur de la défense). Les coûts de toute initiative de développement industriel qui n'est pas considérée essentielle à la sécurité nationale doivent être partagés par la Défense et les autres ministères responsables du développement industriel et régional, ces derniers devant en assumer une plus grande part.

16.32 Si pour obtenir un avantage spécifique il y a des coûts supplémentaires, il faut établir la preuve que l'activité qui en résulte sera durable et a toutes les chances de réussir commercialement, que les avantages socio-économiques suffisent à justifier les coûts additionnels de cet achat et que les avantages en question ne pourraient être obtenus sans l'aide du gouvernement.

16.33 Selon les fonctionnaires, la nouvelle politique signifie qu'il faut viser des retombées industrielles rentables, directement liées au système ou produit visé par le marché public. Bien qu'il soit toujours possible de proposer des bénéfices indirects liés au système ou produit (autrefois appelés «mesures compensatoires»), il faut donner la priorité aux avantages directs. Au titre des avantages directs et indirects peuvent figurer l'«effort de production», c'est-à-dire la valeur du contenu canadien des biens et des services; l'échange de technologie ouvrant l'accès aux marchés mondiaux; et les investissements qui favorisent un développement industriel et régional durable.

Observations

La participation directe peut contribuer à accroître les coûts et les risques

16.34 Avant 1986, alors qu'on favorisait les mesures compensatoires, les soumissionnaires étrangers savaient que la valeur en dollars de la mesure

compensatoire incluse dans leur proposition allait également être évaluée et, par conséquent, influerait grandement sur l'adjudication du marché. Étant donné que les mesures compensatoires ne sont pas directement liées au produit acheté et comme la plupart des systèmes d'armements étaient fabriqués et assemblés à l'étranger, le régime compensatoire n'obligeait pas les soumissionnaires à modifier leurs procédés de fabrication. Pour le gouvernement canadien, il en résultait surtout le risque de ne pas bénéficier des avantages prévus. En revanche, il était peu probable que le coût de fournir ces compensations augmente le coût du produit livré.

16.35 La nouvelle politique du gouvernement propose une structure de base en vue d'optimiser les ressources tout en satisfaisant les exigences opérationnelles et, par la même occasion, de tirer parti des possibilités de développement industriel durables, susceptibles de donner lieu à des produits concurrentiels sur les marchés intérieur et extérieur. Si cette politique nouvelle se prête à la réalisation de projets de grande valeur pour le Canada, elle pose néanmoins des difficultés de mise en oeuvre appréciables aux fonctionnaires.

16.36 Par contre, la démarche actuelle en matière d'approvisionnement pour appliquer la nouvelle politique n'a pas beaucoup changé par rapport à ce qu'elle était avant 1986. Il revient encore principalement au secteur privé de cerner les possibilités de développement industriel et régional qu'offrent les grands projets de l'État et d'en faire la proposition aux ministères responsables de ces initiatives. En effet, dans le cadre des demandes de propositions, on invite les soumissionnaires à préciser non seulement les questions de prix et de qualités techniques afin de satisfaire les exigences opérationnelles, mais encore les éventuelles retombées industrielles et régionales.

16.37 Par sa structure, la démarche actuelle continue de favoriser les entreprises dont les propositions maximisent les retombées industrielles. Aujourd'hui, l'accent étant mis sur les avantages directs, les entreprises étrangères, souvent seules à avoir la capacité de fabriquer d'importants systèmes de défense mais qui, habituellement, n'ont pas d'usines au Canada, peuvent être exclues des marchés visant l'approvisionnement de systèmes complets d'armement ou de soumissionner directement.

16.38 Diverses démarches ont été adoptées pour favoriser une plus grande participation directe de l'industrie canadienne. Parfois, les entreprises canadiennes deviennent les entrepreneurs principaux chargés de l'assemblage final de l'équipement conçu et fabriqué à l'étranger. D'autres fois, on leur confie la tâche d'intégrer ces systèmes d'armements. En outre, des offres sont libellées de manière à favoriser la plus grande utilisation possible de composantes d'origine canadienne. Bien que l'industrie canadienne ait des points forts, les composantes fournies par des entreprises canadiennes pour les projets que nous avons examinés étaient souvent plus rudimentaires sur le plan technologique et leur prix n'était pas nécessairement concurrentiel par rapport aux composantes semblables disponibles sur le marché étranger. Souvent, elles exigeaient beaucoup plus de travail de conception et d'essai supplémentaire pour bien les intégrer au produit original.

16.39 Les entreprises étrangères reconnues qui fabriquent d'importants systèmes de défense disposent déjà de procédés de fabrication complets. Souvent, ils ont amorti leurs frais d'investissement, de conception, de gestion de projet et de démarrage en raison de plus grands lots de fabrication. Ils ont peut–être même déjà commencé à réaliser des économies d'échelle. Tout cela rend le marché extrêmement compétitif. Lorsqu'un

Les entreprises privées qui participent à ces projets n'ont d'autre choix que de se conformer aux modalités régissant l'approvisionnement.

Dans l'ensemble, au cours de notre vérification, nous avons trouvé que la réalisation d'initiatives de développement industriel pouvait entraîner des coûts appréciables, qu'il en résultait peu d'avantages à long terme et même, parfois, que les exigences opérationnelles du ministère en avaient souffert.

marché de fabrication ou d'assemblage final est passé à une entreprise, au Canada ou ailleurs, qui n'a jamais conçu ou fabriqué de systèmes ou de produits de pointe dans le secteur de la défense, les coûts et les risques sont susceptibles d'être plus élevés.

16.40 Les entreprises qui font affaire avec le gouvernement n'ont d'autre choix que de se conformer aux modalités régissant l'approvisionnement telles qu'elles sont définies dans les conditions générales de la demande de propositions. C'est là le seul moyen d'éviter que leur soumission ne soit rejetée.

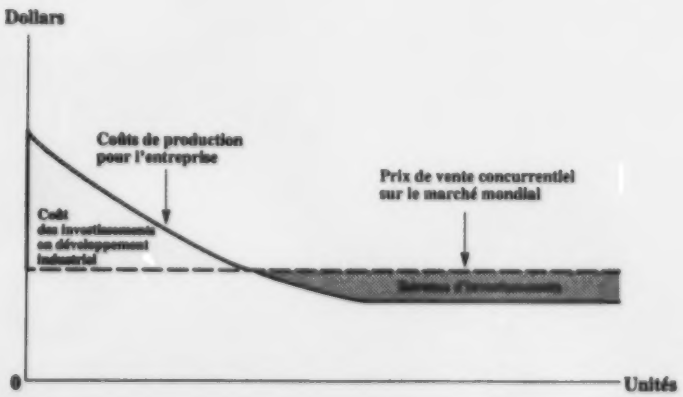
16.41 Le graphique de la pièce 16.2 illustre le concept fondamental de la politique d'approvisionnement du gouvernement en ce qui a trait aux initiatives de développement industriel découlant des grands projets d'immobilisations. Les coûts que doivent payer l'État et l'industrie dans le cadre d'une initiative de développement industriel doivent être plus que compensés par le rendement du capital investi sous la forme d'une meilleure productivité et donc d'une compétitivité accrue des produits sur le marché mondial. On peut mesurer la valeur de cette plus grande productivité à la lumière des profits que l'on compte tirer des ventes, au pays comme à l'étranger, dans un proche avenir. Les mêmes principes s'appliquent à n'importe quel pays engagé dans des activités de développement industriel de ce genre.

16.42 Dans les secteurs où les entreprises canadiennes sont déjà concurrentielles, le coût additionnel de leur participation à un projet peut être faible, voire nul. De même, si le matériel de défense demandé est si unique qu'aucun produit comparable ne peut être fourni par une entreprise étrangère, il se peut qu'il soit tout aussi rentable de le fabriquer au Canada. Cependant, en général, la participation directe des entreprises canadiennes nécessiterait un investissement au chapitre de la conception du produit, de la mise en place d'une infrastructure, du perfectionnement de la main–d'oeuvre ou autre. Quand une décision est prise en faveur d'investissements de ce genre, il convient d'analyser soigneusement le projet pour s'assurer que les avantages à court et à long terme justifient les investissements ou que le caractère unique des capacités recherchées en justifient les coûts.

16.43 Selon les cas, il pourrait être facile ou très difficile d'estimer ces coûts et ces avantages. Il est notamment plus complexe de définir le rapport coûts–avantages lorsque les exigences opérationnelles issues des besoins militaires particuliers du Canada font appel à des capacités uniques. Dans les projets complexes, il peut être difficile d'obtenir des prix de vente précis de divers manufacturiers, de même qu'une idée exacte des possibilités futures en ce qui a trait aux ventes ou à la part du marché qu'on pourrait accaparer. Quoi qu'il en soit, la politique gouvernementale exige une analyse des coûts et des éventuels

Pièce 16.2

L'optimisation des ressources consacrées au développement industriel



Les revenus d'investissements doivent être supérieurs aux coûts des investissements.

avantages. Il faudra faire preuve de jugement pour décider des ressources à investir afin de pouvoir tirer de ces analyses une assurance raisonnable de l'optimisation des ressources. Nous nous rendons compte de la difficulté de ce travail dans le cas des marchés plus complexes, mais nous croyons que cela est possible et nécessaire.

Notre examen de six projets démontre certains problèmes que l'on peut rencontrer

16.44 Les six projets que nous avons examinés peuvent être groupés en trois catégories. Deux des projets, le Projet des véhicules blindés légers pour la Milice et le Programme de modernisation de l'équipement électronique du CF–5, illustrent des cas où le processus normal d'approvisionnement a été contourné en raison de considérations industrielles ou régionales. Dans le cadre de trois autres projets, soit le Projet de défense aérienne à basse altitude, le Projet de la frégate canadienne de patrouille et le Projet de véhicules logistiques lourds sur roues, il a été décidé que l'industrie canadienne devait jouer un rôle important dans la conception, la fabrication, l'assemblage ou l'intégration d'équipement jamais construit auparavant au Canada. Pour sa part, le Projet d'aéronef de surveillance aérienne dans l'Arctique et les zones maritimes, supposait principalement l'achat de produits disponibles sur le marché et faisait appel en partie à l'industrie canadienne.

Les priorités industrielles ou régionales ont influé sur deux projets

16.45 Le Projet des véhicules blindés légers pour la Milice. En 1976, la Division diesel de la General Motors, à London, en Ontario, a adapté un véhicule blindé léger de conception suisse en vue de sa fabrication au Canada. Elle verse à la société MOWAG, en Suisse, des droits pour fabriquer sous licence ce véhicule au Canada.

16.46 En août 1988, la Division a présenté au ministère de la Défense nationale une soumission non sollicitée visant la construction de 200 véhicules blindés légers pour la Milice canadienne. Dans sa proposition, elle signalait qu'en raison d'un arrêt de la production à la suite d'une commande de 759 de ces véhicules par le corps des Marines des États–Unis, elle courait le risque que la société–mère ne l'oblige à fermer ses portes, ce qui allait entraîner la perte de 375 emplois dans la région de London. Elle a en outre indiqué que l'avenir s'annonçait très prometteur et qu'elle prévoyait exporter des milliers de véhicules.

16.47 Au départ, la démarche d'approvisionnement visant à satisfaire les besoins opérationnels du ministère consistait à faire l'achat de véhicules chenillés qui seraient compatibles avec l'équipement utilisé par les unités de la Force régulière auprès de laquelle la Milice était appelée à servir. On a exprimé certaines inquiétudes au sujet des limites des véhicules blindés légers pour la Milice en terrain accidenté ou en neige profonde, et du manque

Véhicule blindé léger de transport du personnel. On construit cent quatre–vingt–dix–neuf de ces véhicules dans le cadre du Projet des véhicules blindés légers pour la Milice (voir les paragraphes 16.45 à 16.48).

d'efficacité opérationnelle pouvant résulter de démarches différentes en matière de formation. En outre, le coût initial de ces véhicules était plus cher que celui des véhicules chenillés et leur introduction rapide dans les opérations du ministère a causé des perturbations sur le plan de l'entretien et de la formation. Ces coûts initiaux peuvent être compensés par les coûts supérieurs de fonctionnement des véhicules chenillés, compte tenu des taux d'utilisation. En octobre 1988, cependant, le ministre de la Défense nationale, avec le soutien du chef d'état-major de la Défense, a répondu qu'il allait inviter ses collègues à approuver l'achat des véhicules de GM.

16.48 Les engagements au titre des retombées industrielles de ce marché s'élevaient à 91,5 millions de dollars, soit le montant exact du marché principal. Le contenu canadien du véhicule représentait 60 p. 100 de cette somme. Le reste était compensé par l'achat d'autres produits canadiens par GM. Les dirigeants de la société nous ont indiqué que la valeur des engagements au titre des mesures compensatoires sera supérieure à 200 p. 100.

Chasseur CF–5. Le Projet de modernisation de l'équipement électronique du CF–5 doit s'étendre à 44 de ces aéronefs (voir les paragraphes 16.49 à 16.52).

16.49 Le projet de modernisation de l'équipement électronique du CF–5. Canadair Ltée de Montréal, au Québec, a construit la flotte des CF–5 à la fin des années 1960. En 1984, le ministère a recommandé qu'on modernise l'équipement électronique de l'aéronef pour lequel il n'existait plus de pièces de rechange et qu'on en fasse un meilleur avion d'entraînement de transition pour le CF–18, un appareil très sophistiqué.

16.50 En 1986, un consortium, composé entre autres de Bristol Aerospace de Winnipeg, a émis une proposition qui a remporté globalement la faveur pour le soutien technique des systèmes ainsi que la révision et la réparation des cellules du CF–18. Cependant, on a attribué le marché à Canadair, leader du consortium occupant la deuxième position dans le processus d'adjudication, parce qu'on a estimé que Canadair serait plus en mesure d'assurer l'échange de la technologie en aval.

16.51 En janvier 1987, un mois après la signature du marché concernant le CF–18, il était annoncé que le soutien industriel rattaché au CF–5 sera transféré de Canadair à Bristol afin de mieux répartir la distribution de l'approvisionnement dans l'industrie aérospatiale. Cette décision a entraîné des coûts supplémentaires à l'État en raison des frais associés au transfert d'outils et de documents techniques à Bristol; des frais additionnels occasionnés par l'adjudication des marchés relatifs aux prototypes et à la production; des retards et de la courbe d'apprentissage à Bristol; du manque d'efficacité vu que les travaux de réparation et les travaux de modernisation ne pouvaient plus se dérouler simultanément, comme c'était prévu à l'origine; et de l'aide gouvernementale supplémentaire pour financer les études de commercialisation internationale et les investissements de positionnement.

16.52 Ce marché ne prévoit aucun engagement sous la forme de retombées industrielles. Néanmoins, la

Partie III du Budget des dépenses de 1992–1993 fait état d'un montant de 34 millions de dollars au titre de l'effort de production, des mesures compensatoires et de l'échange de technologie. Ces chiffres avaient été établis avant la décision d'adjuger le marché à un fournisseur unique, soit Bristol, c'est–à–dire au moment où l'on prévoyait que l'État ferait l'acquisition des principales composantes nécessaires à la modernisation et fournirait lui–même cet équipement à l'entrepreneur. À la suite de notre vérification, les fonctionnaires du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie ont informé le ministère qu'il n'était plus nécessaire de faire rapport des retombées industrielles découlant de ce projet dans la Partie III du Budget des dépenses.

Trois projets ont été montés pour permettre à l'industrie canadienne de jouer un rôle de premier plan

16.53 Le Projet de véhicules logistiques lourds sur roues, le Projet de la frégate canadienne de patrouille et le Projet de défense aérienne à basse altitude sont au nombre des projets où des décisions ont été prises pour permettre à l'industrie canadienne de jouer un rôle de premier plan dans un grand projet de l'État. Dans les deux premiers cas, le marché était ouvert aux entreprises canadiennes seulement, tandis que dans le dernier cas, le marché a été adjugé à la suite d'un concours ouvert à la concurrence internationale. Les trois marchés ont été attribués au plus bas soumissionnaire, conformément aux restrictions régissant le processus d'adjudication. Dans les trois cas, l'équipement obtenu n'avait jamais été fabriqué ou assemblé au Canada.

16.54 Pour le projet de véhicules logistiques lourds, UTDC Inc. de Kingston, en Ontario, a assemblé des camions à partir de pièces d'origines diverses. La société Steyr d'Autriche fournissait les pièces principales, comme le moteur, la transmission et les essieux, alors que des fabricants et des fournisseurs canadiens s'occupaient d'autres composantes et d'une partie de l'assemblage, entre autres, les carrosseries cargo et le matériel de manutention, de même que toute une série d'articles plus rudimentaires sur le plan technologique. Dans certains cas, les entreprises canadiennes avaient obtenu des permis de fabrication sous licence d'entreprises étrangères; dans d'autres, elles se contentaient d'assembler des composantes fabriquées à l'étranger. Les fournisseurs de composantes devaient d'abord concevoir les produits et mettre en place les procédés de production nécessaires. UTDC avait pour responsabilités générales de veiller à la compatibilité des diverses composantes et à l'assemblage, à l'intégration des systèmes et à la gestion du projet.

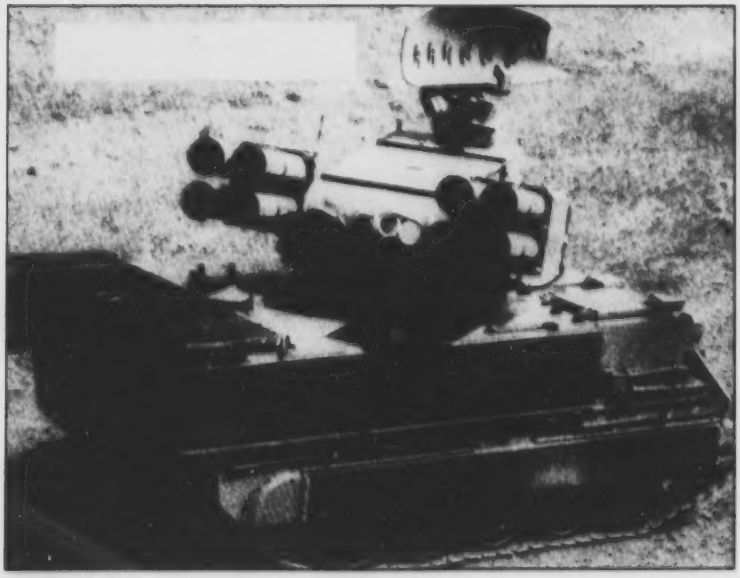
16.55 Dans le cas du Projet de défense aérienne à basse altitude, Oerlikon Aérospatiale Inc., de Saint–Jean, au Québec, était responsable de l'assemblage des pièces principales du Système de défense aérienne et de lutte antichar (ADATS), élément du Système de défense aérienne à basse altitude, et de l'intégration de l'ensem-

Véhicule logistique lourd de dix tonnes. Environ 1 200 de ces véhicules ont été construits dans diverses configurations dans le cadre du Projet d'acquisition de véhicules logistiques lourds sur roues (voir les paragraphes 16.53 et 16.54).

ble des systèmes. Quelques éléments de l'ADATS, comme le radar, sont fournis par des entreprises canadiennes en vertu d'ententes de fabrication sous licence conclues avec des entreprises étrangères.

16.56 Dans le cas du Projet de la frégate canadienne de patrouille, la Saint John Shipbuilding Limited, de Saint John, au Nouveau–Brunswick, était chargée des travaux de conception, de la construction de la coque et de l'assemblage de frégates à la fine pointe du progrès. Paramax, de Montréal, au Québec, un important sous–traitant de Saint John Shipbuilding, conçoit un progiciel d'intégration des systèmes qui est aussi perçu comme un produit de technologie avancée.

16.57 À ce jour, les entreprises et l'État ont consenti d'importantes mises de fonds à la réalisation de ces projets. Il a fallu entre autres moderniser substantiellement ou mettre en place le matériel ou les usines nécessaires, recruter et former du personnel qualifié, entreprendre les travaux de conception nécessaires, développer un progiciel d'intégration et gérer le projet. En outre, comparativement aux projets d'achat de produits disponibles sur le marché, ces projets de développement complexes entraînent pour le gouvernement fédéral des frais de gestion de projet supérieurs. Dans les trois cas précités, il était conclu que les exigences opérationnelles uniques du Canada excluaient l'achat direct auprès de fournisseurs étrangers, même si, dans le cas du projet des véhicules logistiques lourds et de celui de la frégate, on savait, au moment de l'adjudication des marchés, qu'il y avait des systèmes d'armements semblables à l'étape de la production ou de la conception.



Système de défense aérienne et de lutte antichar. Trente–six de ces systèmes sont en voie d'être mis au point dans le cadre du Projet de défense aérienne à basse altitude (voir les paragraphes 16.53 à 16.55).

16.58 Comme l'indique la pièce 16.2, les profits tirés des ventes futures doivent permettre de recouvrer les mises de fonds au poste du développement industriel. Les entreprises participant à ces trois projets ont commercialisé leurs produits sur les marchés étrangers mais, à quelques exceptions près, n'y ont pas encore remporté beaucoup de succès et ce, pour de multiples raisons. Il se livre une vive concurrence sur le marché mondial du matériel de défense, les barrières au commerce international empêchent le secteur canadien de la défense de trouver des débouchés à l'étranger pour certains de ses produits et les grands pays industrialisés préfèrent généralement fabriquer leurs propres systèmes. L'envergure du marché intérieur canadien est faible, et l'évolution de la situation mondiale a eu des répercussions notables sur les budgets d'approvisionnement de matériel de défense.

16.59 Bien que le Canada puisse avoir intérêt à construire au pays ses propres systèmes plutôt que de les acheter de fournisseurs étrangers (réduction du taux de chômage, utilisation accrue de la capacité industrielle), la valeur réelle de ces avantages de même que la manière de les évaluer à l'aide d'une analyse coûts–avantages soulèvent un vif débat. Les lignes

directrices du Conseil du Trésor et du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie à ce sujet rappellent que les avantages réels d'un projet pour une région ou une industrie en particulier sont parfois contrebalancés par des désavantages du même ordre ou plus grands encore dans une autre région ou pour une autre industrie.

Un projet portait sur l'achat de produits disponibles sur le marché

16.60 Projet d'aéronef de surveillance aérienne dans l'Arctique et les zones maritimes. Dans le cadre de ce projet, il s'agissait essentiellement de l'achat direct de produits disponibles sur le marché.

16.61 La participation canadienne à ce projet comprenait l'approvisionnement de composantes évaluées à quelque 4,5 millions de dollars US et normalement fournies par des entreprises canadiennes à Lockheed, aux États–Unis, pour ce type d'aéronef. En outre, des travaux évalués à un autre 12 millions de dollars US étaient prévus dans les provinces de l'Atlantique pour l'installation des composantes permettant de satisfaire aux besoins opérationnels du ministère. Nous avons été avisés par les dirigeants de Lockheed que, par rapport à ce qu'il en aurait coûté à Lockheed pour faire le même travail dans son usine aux États–Unis, les travaux n'avaient pas occasionné de frais additionnels.

16.62 Un engagement de 90 millions de dollars US était prévu à titre de mesure compensatoire : 40 millions de dollars US sous la forme d'achats dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique, et 50 millions de dollars US en approvisionnement possible de composantes canadiennes en vue de l'acquisition par la Marine américaine de l'avion de lutte anti–sous–marins P–7. Le projet du P–7 a été annulé et les dirigeants de l'entreprise nous ont avisés qu'ils cherchaient d'autres moyens de remplir leurs engagements.

Observations générales tirées de notre examen des projets

16.63 Plusieurs observations générales sont ressorties de notre vérification des six projets et s'appliquent à la plupart d'entre eux.

16.64 Premièrement, aucun de ces projets ne s'est appuyé sur une stratégie à long terme en matière d'initiatives de développement industriel en vue de guider la sélection de la méthode appropriée d'approvisionnement. Comme nous le mentionnons plus loin, les présidents–directeurs généraux d'entreprises de matériel de défense trouveraient utile que soit élaborée une stratégie de participation de l'industrie canadienne à ces projets bien avant que ne s'amorce le processus de demande de soumissions.

16.65 Deuxièmement, aucune des stratégies d'approvisionnement adoptées n'a été soutenue par une analyse approfondie des coûts, des avantages et des risques éventuels. On n'a pas non plus évalué d'autres solutions possibles, comme les entreprises en participation avec d'autres pays. Dans le cas des projets aux exigences opérationnelles uniques, aucune évaluation n'a

Le HMCS Halifax en train d'effectuer des essais en mer. C'est le premier des 12 navires que l'on construit dans le cadre du Projet de la frégate canadienne de patrouille (voir les paragraphes 16.53 et 16.56).

été faite afin de comparer les dépenses nécessaires pour satisfaire ces exigences par rapport aux coûts occasionnés par l'achat d'équipement déjà disponible ou à l'étape de la conception.

16.66 Troisièmement, bien que les marchés aient été adjugés en fonction du prix, des qualités techniques et des retombées industrielles, souvent, la valeur de pondération de chacun de ces critères dans la décision finale n'était pas clairement précisée dans la demande de propositions, pas plus que les caractéristiques exigées des initiatives de développement industriel.

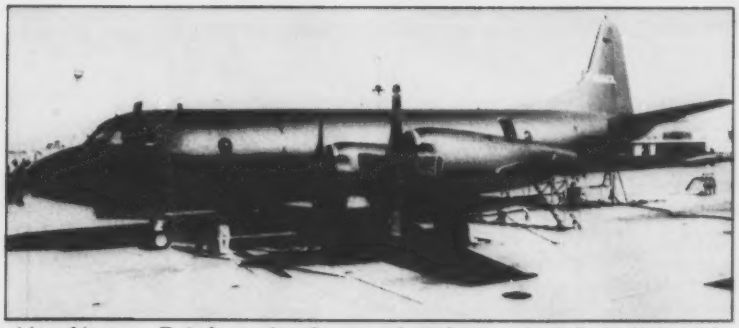
16.67 Quatrièmement, la décision d'avoir recours au processus d'approvisionnement pour satisfaire aux besoins nationaux ou régionaux immédiats, pour permettre au Canada d'acquérir une capacité opérationnelle unique, ou pour «canadianiser» les composantes peut entraîner des coûts appréciables. Dans le cas des projets que nous avons examinés, ces coûts représentaient parfois tout simplement les frais liés à l'administration des retombées industrielles découlant de l'achat de produits disponibles sur le marché et, d'autres fois, pouvaient atteindre 20 p. 100 du total des coûts du projet. Dans la perspective globale du Programme des services de défense, un plan échelonné sur quinze ans qui comprend des grands projets de l'État d'une valeur dépassant 50 milliards de dollars, ces coûts pourraient totaliser plusieurs milliards.

16.68 Cinquièmement, dans les cas que nous avons examinés, l'activité industrielle concurrentielle et à long terme résultant des initiatives de développement industriel a été jusqu'à présent très limitée. Un certain nombre de sous–traitants choisis pour la fabrication des composantes de divers produits se sont retirés des affaires. Malgré les efforts soutenus de commercialisation des entrepreneurs principaux et des sous–traitants les plus importants, peu de ventes additionnelles ont été réalisées à ce jour, bien que l'on travaille actuellement à la concrétisation de marchés prometteurs.

16.69 Sixièmement, dans certains cas, la réalisation d'initiatives de développement industriel a entravé la démarche adoptée pour satisfaire les besoins opérationnels du ministère et établir le calendrier d'exécution des projets, voire même ses activités régulières. En outre, comme les coûts additionnels des initiatives de développement industriel sont maintenant assumés par le ministère, il y a moins de fonds disponibles pour satisfaire d'autres besoins opérationnels. En revanche, le désir d'obtenir un équipement qui dépasse les capacités existantes ou planifiées ailleurs dans le monde entraîne des investissements substantiels dans la conception et la production de cet équipement.

16.70 Septièmement, le degré de validation ou de vérification des avantages obtenus en regard des engagements contractuels paraît faible.

16.71 Huitièmement, il faudra améliorer sensiblement l'information consignée dans la partie III du Budget des dépenses. Il n'y figure aucune indication des coûts rattachés aux initiatives de développement industriel et les responsabilités en matière de dépenses n'y sont pas clairement indiquées. Les retombées industrielles dont il est question dans la Partie III du Budget des dépenses pour ces projets



Aéronef Arcturus. Trois de ces aéronefs seront achetés dans le cadre du Projet d'aéronef de surveillance aérienne dans l'Arctique et les zones maritimes (voir les paragraphes 16.60 à 16.62).

représentent principalement le contenu canadien de certaines activités industrielles pour lesquelles on fait en outre une distinction entre les avantages «directs» et «indirects». Par avantage direct, on désigne simplement la valeur du contenu canadien du produit acheté par le ministère. Il ne s'agit pas des avantages au sens où l'entend la politique du gouvernement. Les avantages indirects sont les bénéfices que l'on prévoit de tirer ultérieurement de la vente du produit acheté ou la valeur du contenu canadien d'autres produits ou services (mesures compensatoires) non liés au projet que l'entrepreneur principal s'engage à acheter auprès d'entreprises canadiennes. L'avantage réel net de ces mesures compensatoires pour le Canada n'a pas été défini et, souvent, les ventes prévues ne se sont pas matérialisées. Dans une moindre mesure, au nombre des autres avantages directs et indirects, on pourrait citer la valeur de la technologie acquise et celle des investissements faits par des entreprises étrangères au Canada.

Les entrevues menées auprès de présidents–directeurs généraux de l'industrie confirment la nécessité d'apporter des améliorations

16.72 Nous avons interviewé 37 présidents–directeurs généraux (PDG) et autres membres de la haute direction de 28 entreprises. Vingt–six d'entre elles sont au nombre des entrepreneurs principaux et des sous–traitants les plus importants participant à la réalisation d'un ou de plusieurs grands projets de l'État relevant de la Défense. Les deux autres ont présenté des soumissions pour un grand marché avec le ministère, mais n'ont pas été sélectionnées.

16.73 Même si les PDG estiment en général que les grands projets de l'État peuvent favoriser le développement industriel, le processus mis en oeuvre soulève chez eux de graves inquiétudes. La plupart souhaitent en fait l'application en tous points de la politique d'approvisionnement du gouvernement.

16.74 Les sentiments exprimés par les leaders de l'industrie à l'égard du développement industriel sont à la fois très marqués et assez généralisés. Bien qu'à ce chapitre quelques personnes interrogées aient eu une expérience positive, la plupart se sont montrées très critiques de la démarche actuelle. Certaines nous ont dit avoir sérieusement envisagé la possibilité de retirer leur entreprise des négociations avec le gouvernement pour éviter les problèmes causés par le processus actuel de mise en oeuvre. Quelques PDG affirment que le Canada s'en sortirait mieux si le gouvernement cessait de rattacher des dispositions relatives au développement industriel à ses activités d'approvisionnement. La plupart pensent que de telles initiatives sont des éléments inévitables du processus, mais ils aimeraient qu'elles soient mieux gérées. À tout le moins, ils souhaiteraient qu'on définisse de façon claire et précise les critères qui serviront à l'évaluation de ces initiatives avant même de lancer l'appel d'offres et surtout qu'on ne les modifie pas en cours de route.

16.75 Dans notre rapport de 1987, nous avons recommandé aux ministères de préciser autant que possible les coûts associés aux initiatives de développement industriel. Leurs représentants ont répondu à l'époque que cela était impossible pour les projets en cours. Nous avons demandé aux PDG s'ils croyaient qu'il serait possible d'évaluer les coûts d'initiatives visant à appuyer les objectifs de développement industriel et régional. La plupart ont répondu par l'affirmative et ont même dit que c'était là une chose essentielle. Ils ont été nombreux à s'inquiéter des mesures qui incitent les entreprises à se lancer dans des activités qui ne sont pas justifiées sur le plan

économique, et de l'absence d'analyses approfondies qui soutiennent le bien–fondé des initiatives de développement industriel proposées.

16.76 La plupart des PDG trouvaient que la démarche actuelle dans le cadre de ces initiatives va à l'encontre de l'intention de départ. Nombreux sont ceux qui croyaient qu'elle compromet la compétitivité d'entreprises ou d'industries canadiennes. Parfois, des entreprises étrangères sont invitées à acquérir des capacités qui les mettent en concurrence directe avec des entreprises établies au Canada, dont certaines ont d'ailleurs reçu des encouragements du gouvernement pour exercer des activités dans ce secteur du marché. Parfois, des employés sont déplacés et la première entreprise se retire du marché parce qu'elle n'obtient plus assez de commandes. À d'autres occasions, les entreprises sont obligées de disperser leurs activités, bien qu'elles soient efficientes, de sorte que leur compétitivité globale en souffre. Certains PDG estiment que les entreprises établies au Canada souffrent actuellement d'un désavantage du fait qu'elles ne sont pas en mesure de proposer de nouveaux investissements ou échanges de la technologie. Parmi d'autres exemples de la «politique schizophrène», comme on l'appelle souvent, mentionnons le refus d'accorder des licences d'exportation pour les produits ayant bénéficié d'une aide fédérale et la réticence à utiliser de tels produits.

16.77 En temps de paix, les besoins du Canada dans le domaine de la défense sont généralement si réduits qu'il n'est pas économiquement viable d'établir une capacité de production limitée à ce marché ou de s'attendre à ce qu'un grand nombre d'entreprises canadiennes se disputent ce marché. Le marché mondial est très concurrentiel et les pays où la demande est très forte subviennent généralement à leurs besoins. La baisse de la demande de matériel de défense, par suite de la compression des budgets consacrés à la défense de par le monde, accentue ce problème. Dans ce marché hautement concurrentiel, la plupart des PDG pensent que le Canada a besoin d'une stratégie industrielle claire et d'une politique de défense stable qui guident les initiatives de développement industriel. Selon nombre d'entre eux, les responsables du secteur public doivent envisager des démarches totalement nouvelles. Entre autres sujets de considération, citons la possibilité de conclure des ententes stratégiques avec d'autres pays, en vertu desquelles l'un d'eux fournirait tout un système d'armement, sous réserve d'acheter un produit canadien concurrentiel.

16.78 Les PDG ont donné des exemples de ce qu'ils estimaient être des initiatives de développement industriel réussis. Quand nous leur avons demandé de citer les facteurs de réussite de leur entreprise, ils mentionnaient généralement le fait que le projet ne livrait pas concurrence à d'autres activités canadiennes de production en cours; qu'il était économiquement viable et que le produit était nécessaire au Canada et devançait la concurrence à l'étranger.

16.79 Souvent, les PDG ont précisé qu'il est généralement trop tard, à l'étape de la demande de propositions, pour lancer de solides initiatives de développement industriel. La plupart croient qu'en l'occurrence, il faudrait amorcer la planification bien avant et mettre en place des mécanismes de planification régulière. Nombreux ont été les PDG à suggérer que l'on devrait inviter l'industrie à proposer des initiatives de développement industriel significatives. Enfin, il apparaît évident, dans le secteur privé, qu'il faut revoir entièrement la gestion des initiatives de développement industriel découlant des marchés de l'État et étudier d'autres manières de tirer profit de ces marchés.

16.80 En résumé, les PDG ont uniformément souligné la nécessité d'adopter une démarche à plus long terme dans ce domaine, de mieux

planifier les activités et de préparer des analyses coûts–avantages plus rigoureuses pour toute initiative.

Conclusions

Il est nécessaire de veiller à une saine gestion afin de mieux concilier exigences opérationnelles et objectifs de développement industriel

16.81 Si, dans les projets que nous avons vérifié, on avait suivi de plus près la politique d'approvisionnement du gouvernement, la stratégie première en matière d'approvisionnement aurait été de satisfaire les exigences opérationnelles du ministère de la façon la plus rentable possible. À partir de là, les ministères chargés de proposer des initiatives de développement industriel auraient soumis des propositions spécifiques, fondées sur une analyse coûts–avantages appropriée, afin de permettre à l'industrie canadienne de profiter d'avantages durables et à long terme contribuant à accroître sa compétitivité internationale. Là où ces avantages l'auraient justifié, ces propositions auraient été intégrées dans la stratégie d'approvisionnement.

16.82 Les coûts de toute initiative de développement industriel qui n'est pas considérée essentielle à la sécurité nationale doivent être partagés par la Défense nationale et par les autres ministères responsables du développement industriel et régional, ces derniers devant en assumer une plus grande part. Aussi bien la Défense que le(s) ministère(s) parrainant l'initiative de développement industriel disposeraient des fonds nécessaires pour couvrir tout coût supplémentaire des programmes clairement identifiés à cette fin dans leur Budget des dépenses respectif. L'on pourrait ainsi s'assurer que le financement des initiatives de développement industriel soit dûment approuvé par le Parlement. Il serait ensuite possible de prendre les mesures nécessaires pour le suivi et le contrôle approprié de ces initiatives. Malheureusement, cette démarche n'a été suivie pour aucun des six projets que nous avons examinés.

16.83 Pour ce qui est des initiatives de développement industriel que nous avons examinées, la démarche était fondamentalement la même que celle d'avant la politique de 1986, même si la nouvelle politique crée plus d'attentes et comporte plus de risques. En raison de l'importance qu'on accorde maintenant aux avantages directs, on a vu des entreprises qui n'avaient jamais réalisé de projets de ce genre ou d'une telle complexité produire ou assembler du matériel au Canada. Cependant, il était encore clair pour les soumissionnaires que leurs chances d'obtenir un marché s'amélioraient si les avantages industriels offerts étaient maximisés.

16.84 On a demandé aux entreprises d'identifier et de proposer des initiatives de développement industriel dans le cadre de leurs soumissions. Les prix demandés devraient faire état des coûts supplémentaires liés à la stratégie d'approvisionnement. Les fonctionnaires ont analysé ces propositions de développement industriel en tenant compte de la probabilité qu'elles puissent être concrétisées. Vu l'absence d'information sur les coûts de ces initiatives et l'inexistence de stratégies et d'objectifs d'ensemble, ils n'ont pas pu évaluer ces initiatives par rapport aux objectifs de la politique d'approvisionnement.

16.85 La situation se reproduit jusque dans les dispositions actuelles de surveillance et de compte rendu. La surveillance et la vérification se font à la lumière des engagements pris dans les marchés et on fait état de ces engagements et des résultats obtenus dans la Partie III du Budget des dépenses. Ces rapports donnent l'impression que les achats publics procurent des avantages industriels considérables au Canada. En fait, les avantages directs signalés se situent principalement au niveau du contenu canadien des produits achetés et on peut considérer que

Le problème ne vient pas de la politique d'approvisionnement du gouvernement. Dans la démarche actuelle, on ne prévoit pas les étapes nécessaires à l'application de cette politique.

ces avantages augmentent en raison de facteurs comme le dépassement des coûts, le manque d'efficience au niveau de la production, la multiplication du nombre de sous–traitants qui contribuent à la hausse des coûts et des profits et les frais indirects plus élevés. Comme l'a signalé le Groupe de travail Nielsen, les avantages indirects que l'on s'attend d'obtenir des initiatives, notamment les mesures compensatoires, sont souvent irréalistes.

16.86 Le ministère n'a justifié aucune des stratégies d'approvisionnement adoptées dans le cadre des projets examinés comme étant essentielle au développement d'une base industrielle de défense canadienne, capable de soutenir l'expansion des forces armées canadiennes au cas où le besoin s'en ferait sentir. Cependant, dans certains cas, les documents finaux du processus d'approvisionnement laissent croire que la stratégie d'achat au Canada servirait à soutenir le développement d'une base industrielle de défense. Si le ministère avait officiellement invoqué ce motif comme raison principale de la préférence accordée à un fournisseur canadien, le motif en question aurait figuré au nombre des exigences opérationnelles du ministère. Selon la politique d'approvisionnement du gouvernement, tous les coûts associés à l'achat d'équipement ou à l'amélioration de la base industrielle auraient été assumés par le ministère. En vertu de la politique du gouvernement, les initiatives de développement industriel découlant des projets de la Défense et non liées aux exigences opérationnelles de ce ministère ou à la création d'une base industrielle de défense auraient dû être financées en grande partie par les ministères responsables du développement industriel. Or, étant donné que les forces armées canadiennes fonctionnent depuis des années selon le concept des «forces constituées», sans prévoir d'expansion significative, les références à la nécessité de développer une base industrielle de défense à des fins militaires au pays sont particulièrement difficiles à justifier.

16.87 Notre vérification révèle qu'il est nécessaire de veiller à une saine gestion afin de mieux concilier exigences opérationnelles et objectifs de développement industriel. Le processus actuel crée une relation de concurrence plutôt que de collaboration entre les ministères et a fait naître beaucoup d'inquiétudes dans le secteur privé. À notre avis, les ressources de l'État seraient davantage optimisées si les responsabilités et les obligations de rendre compte étaient clairement définies et si de meilleurs processus étaient établis pour discuter des compromis à faire entre la satisfaction des exigences opérationnelles de la manière la plus rentable possible et la réalisation d'initiatives de développement industriel à long terme, durables et rentables.

16.88 Vers la fin de notre vérification, en juin 1992, le Conseil du Trésor a approuvé le chapitre portant sur l'examen des acquisitions dans le manuel consacré à la politique d'acquisition et de gestion des projets. L'application de cette politique telle qu'elle y est formulée constituerait une réponse à plusieurs des préoccupations que nous avons soulevées.

Recommandations

16.89 Les ministères responsables du développement industriel et régional, après consultation avec le secteur privé canadien, devraient définir des objectifs d'ensemble, énonçant clairement les résultats escomptés des initiatives de développement industriel, et élaborer une stratégie permettant de réaliser ces objectifs.

Commentaire du ministère de la Défense nationale : *Le ministère est pleinement d'accord avec les grandes lignes de cette recommandation.*

16.90 Le ministère de la Défense nationale, en collaboration avec les ministères responsables du dévelop-

pement industriel et régional, devrait d'abord viser à satisfaire ses besoins opérationnels, de la manière la plus rentable qui soit, indépendamment du pays d'origine des fournisseurs. À partir de là, les ministères chargés du développement industriel et régional devraient, après avoir consulté le secteur privé canadien, chercher à tirer le meilleur parti des fournisseurs canadiens concurrentiels et reconnus ou à établir de nouvelles sources d'approvisionnement au Canada. Il faut au préalable s'appuyer sur une analyse approfondie des coûts, des avantages et des répercussions sur les exigences opérationnelles du ministère et le calendrier d'exécution des travaux. Cette analyse doit tenir compte des coûts, le cas échéant, du développement de l'industrie canadienne afin qu'elle puisse soutenir la concurrence, des risques associés à la réalisation de ces initiatives et des avantages à en tirer, en particulier les avantages durables et à long terme. Les ministères doivent ensuite suggérer des solutions rentables aux responsables et, au besoin, aux ministres, tout en précisant la source de financement, avant d'émettre des demandes de propositions.

Commentaire du ministère de la Défense nationale : *Le ministère est pleinement d'accord avec le principe de base voulant que tout projet d'achat d'équipement vise à satisfaire les exigences opérationnelles de manière rentable. Nous nous rallions également au reste de la recommandation, soit d'effectuer une analyse approfondie des coûts et des avantages découlant des initiatives de développement industriel chaque fois qu'une telle initiative est envisagée et d'en préciser la source de financement.*

16.91 Il conviendrait d'évaluer des solutions de remplacement pour s'assurer qu'on consacre des ressources adéquates à la planification, à l'analyse, à la validation et à la vérification des initiatives de développement industriel. Les dépenses supplémentaires en ressources pourraient alors faire partie du coût total du projet présenté aux décideurs.

Commentaire du ministère de la Défense nationale : *Le ministère est d'accord que l'on consacre des ressources adéquates afin de veiller à la bonne marche de la planification, de l'analyse, de la validation et de la vérification des initiatives de développement industriel. Tout coût supplémentaire de ces ressources devrait être désigné comme un coût lié au projet de développement industriel et financé à même les crédits du ministère parrainant l'initiative de développement industriel.*

16.92 Pour favoriser l'obligation de rendre compte dans la réalisation d'initiatives de développement industriel procurant des avantages durables et découlant des marchés d'approvisionnement du ministère, les fonctionnaires responsables auraient intérêt à trouver les moyens d'appliquer la politique d'approvisionnement du gouvernement, laquelle précise qu'il faut imputer les coûts supplémentaires découlant de ces initiatives en partie au ministère de la Défense nationale et en partie aux ministères responsables du développement industriel et régional.

Commentaire du ministère de la Défense nationale : *Le ministère serait prêt à étudier la possibilité de partager une partie des coûts supplémentaires lorsque ceux–ci ont pour effet de favoriser le développement de l'industrie du matériel de défense stratégique.*

16.93 Les ministères qui parrainent des initiatives de développement industriel devraient veiller à en assurer la surveillance et la vérification. Les coûts et les résultats de ces initiatives devraient être présentés avec exactitude et justesse au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses, et

on devrait viser à une présentation uniforme d'une année à l'autre.

***Commentaire du ministère de la Défense nationale** : Le ministère est pleinement d'accord avec les grandes lignes de cette recommandation.*

***Commentaire du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie à l'ensemble des recommandations** : Le ministère est d'accord avec la teneur générale des recommandations et prendra un certain nombre de mesures visant directement à leur donner suite.*

Chapitre 17

Le ministère de la Défense nationale

Grands projets d'immobilisations
Lancement et mise en oeuvre des projets au ministère

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	17.1
Introduction	17.8
Étendue de la vérification	17.11
Observations et recommandations	
Il est possible de rationaliser la gestion de programme	17.14
La gestion de tous les projets du programme des immobilisations (17.14)	
Le Système de gestion du Programme de la Défense représente une énorme charge de travail pour le personnel (17.26)	
Les initiatives de développement industriel découlant des grands projets de l'État relevant du ministère ont nui au Système de gestion du Programme de la Défense (17.30)	
Une profonde instabilité est intrinsèque au principe en cause (17.31)	
Le processus de structuration des forces devrait être source de stabilité (17.33)	
Il faudrait améliorer le système de contrôle du Programme (17.40)	
Les questions de gestion de projets relèvent souvent de la gestion de programme	17.49
Il est possible de réduire le coût de l'approvisionnement initial en pièces de rechange	17.56
Pièces	
17.1 Liste des projets examinés	
17.2 Approvisionnement initial — Ventilation des écarts de prix	

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Tom Hopwood

Le ministère de la Défense nationale

Grands projets d'immobilisations Lancement et mise en oeuvre des projets au ministère

Points saillants

17.1 Le chapitre précédent porte principalement sur l'incidence de certains facteurs externes sur les grands projets d'immobilisations du ministère de la Défense nationale dès les premières étapes des projets. Ce chapitre examine les systèmes, les politiques et les méthodes internes du ministère influant sur l'optimisation des ressources dans le cadre des grands projets d'immobilisations.

17.2 Nous avons constaté que le processus de Planification de la défense et de développement des Forces comporte essentiellement les mêmes lacunes que le processus de planification des politiques qu'il remplace et dont nous avons fait rapport en 1984. Dans sa forme actuelle, il n'offre toujours pas une assise suffisante pour tirer le meilleur parti du Système de gestion du Programme de la Défense. Aucun des projets retenus par échantillonnage n'était fondé sur les documents officiellement approuvés d'élaboration de décisions dans le processus de Planification de la défense et de développement des Forces et l'on n'avait, dans aucun cas, franchi toutes les étapes de ce processus comme le stipulent les documents officiels du ministère.

17.3 À notre avis, le Système de gestion du Programme de la Défense est inefficace, encombrant et, compte tenu des ressources qui y sont affectées, très coûteux. Il n'a tout simplement pas été appliqué et, à toutes fins pratiques, ne nous semblait pas réalisable. Ces lacunes, auxquelles s'ajoutent celles dont fait état le chapitre précédent et attribuables à des facteurs externes, compromettent grandement l'optimisation des ressources.

17.4 Pour améliorer le Système de gestion du Programme de la Défense, il faut au préalable mettre au point le processus de Planification de la défense et de développement des Forces.

17.5 Ni le document sur le Système de gestion du Programme de la Défense, ni aucun autre document officiel du ministère ne décrivent les méthodes de contrôle de programme visant à assurer la gestion au jour le jour des 550 grands projets d'immobilisations du ministère. Il ne semble y avoir aucun ordre des priorités pour la gamme complète des projets et, dans sa forme actuelle, le Système d'information du Programme des services de défense ne favorise en rien le contrôle des programmes.

17.6 La plupart des difficultés que nous avons observées — délais de livraison, escalade des coûts ou problèmes d'approvisionnement en équipement pour satisfaire aux exigences opérationnelles — étaient attribuables à des problèmes externes et internes qui se sont manifestés dès les premières étapes, lors du lancement du projet.

17.7 En 1988, notre rapport précisait que le ministère achetait et stockait des quantités excessives de pièces de rechange. Dans la présente vérification, nous avons trouvé que les prix payés étaient sensiblement plus chers que nécessaire.

Introduction

17.8 Le chapitre précédent porte principalement sur l'incidence de certains facteurs externes influant sur les grands projets d'immobilisations du ministère de la Défense nationale dès les premières étapes des projets. On y insiste plus particulièrement sur les retombées des initiatives de développement industriel qui en découlent à l'étape du lancement des projets. Ce chapitre examine les systèmes, les politiques et les méthodes internes du ministère pour définir ces projets, les faire approuver et en assurer la gestion jusqu'au moment de la livraison de l'équipement.

17.9 Pour remplir les rôles et les tâches que le gouvernement lui a confiés, le ministère doit veiller à l'entretien de son matériel et remplacer les articles usés ou vétustes, entraînant ainsi des dépenses annuelles d'environ 2,8 milliards de dollars en biens d'équipement, soit environ 22 p. 100 du budget du ministère qui, pour l'exercice 1992–1993, s'élève à 12,5 milliards.

17.10 Les équipements dont il s'agit peuvent être complexes et perfectionnés et faire appel aux techniques de pointe dans des domaines comme l'électronique, les systèmes de propulsion, l'avionique, les radars, le sonar et l'informatique. Pour maintenir la capacité opérationnelle des Forces canadiennes, tel que l'exige le gouvernement, le Programme des services de défense, un plan de quinze ans portant sur l'acquisition d'immobilisations, comptait au moment de notre vérification environ 550 grands projets d'immobilisations (d'une valeur de plus d'un million de dollars chacun), dont le coût total s'élèverait à quelque 63 milliards.

Étendue de la vérification

17.11 Pour vérifier les facteurs internes précités, nous avons suivi la même démarche générale que pour les facteurs externes soulevés dans le chapitre précédent. Nous avons examiné les effets des systèmes et des processus d'ensemble servant à gérer ces projets, depuis les premières étapes et tout au long des étapes ultérieures.

17.12 Cette partie de notre vérification était également centrée sur l'optimisation des ressources dans le cadre des grands projets d'immobilisations du ministère. Nos travaux portaient sur trois secteurs d'intérêt. Tout d'abord, nous nous sommes intéressés à la gestion de programme, soit les toutes premières étapes d'un projet. Essentiellement, il s'agit de l'examen du processus de Planification de la défense et de développement des Forces ainsi que du Système de gestion du Programme de la Défense, démarche générale portant sur la définition et la justification de projets au ministère jusqu'à ce qu'ils soient approuvés par le Conseil du Trésor, après approbation du Cabinet, le cas échéant.

17.13 Dans un deuxième temps, nous nous sommes penchés sur les activités de gestion de projets, soit le coût, le respect des échéanciers et le rendement en ce qui a trait à l'équipement qui est finalement livré. Dans le cas des plus grands projets, le ministère nomme un gestionnaire qui est secondé dans son travail par un bureau de gestion de projet, regroupant parfois des centaines de personnes. Enfin, nous avons examiné les mécanismes de rétroaction propres au processus de Planification de la défense et de développement des Forces, du Système de gestion du Programme de la Défense et du Système de gestion des projets ainsi qu'entre ces trois grandes composantes. Nos observations à ce sujet feront partie intégrante des sections de ce chapitre portant sur la gestion de programme et la gestion de projets.

Le chapitre précédent porte principalement sur l'incidence de certains facteurs externes à l'étape du lancement en tout début de projet. Ce chapitre examine les facteurs internes, également en tout début de projet et tout au long des étapes ultérieures.

Observations et recommandations

Il est possible de rationaliser la gestion de programme

La gestion de tous les projets du programme des immobilisations

17.14 Par gestion de programme, nous entendons les processus et les systèmes contribuant à la définition, à la justification et à l'approbation de projets. Cela comprend également les activités visant à assurer la gestion au jour le jour de l'ensemble des 550 grands projets d'immobilisations du ministère.

17.15 Durant les années 1970, le ministère a élaboré un processus détaillé d'approvisionnement pour les projets d'immobilisations, afin de s'assurer que les achats proposés étaient pleinement justifiés relativement aux besoins opérationnels et à la politique gouvernementale, et que les processus de lancement et de mise en oeuvre des projets se conformaient aux directives des organismes centraux. À ce moment–là, le ministère devançait le reste de la fonction publique fédérale en ce qui concerne les méthodes de codification employées pour définir et mettre en oeuvre les grands projets d'immobilisations dans le cadre d'un processus global de planification des programmes.

17.16 Le processus de Planification de la défense et de développement des Forces. Ce processus a pour objet de concrétiser, en une structure permettant de satisfaire les exigences des forces armées en matière de personnel et d'équipement, les missions, les tâches et les rôles énoncés dans la politique de défense du gouvernement. On compare ensuite cette structure à la structure actuelle afin de déceler les lacunes à remédier pour que les forces armées puissent s'acquitter de leurs tâches et de leurs missions. Il s'agit d'un processus compliqué, comportant également des évaluations stratégiques, des évaluations de la menace ainsi que des aspects politiques et budgétaires. En ce qui concerne les grands projets d'immobilisations, ce processus vise à identifier toute insuffisance en matière de capacité, que l'achat de biens d'équipement peut combler, en tout ou en partie. C'est à ce stade que le Système de gestion du Programme de la Défense entre en jeu. Par une série de documents, on précise alors davantage la nature de l'insuffisance identifiée dans le cadre du processus de Planification, jusqu'à ce que l'on ait défini le type et la quantité optimale de biens d'équipement requis et que le Conseil du Trésor ou le Cabinet ait approuvé le projet.

17.17 Le Système de gestion du Programme de la Défense. Ce système a été conçu à l'origine comme un processus d'approvisionnement en biens d'équipement. En théorie, il aurait été modifié pour tenir compte de l'ensemble de l'affectation des ressources du ministère. En pratique, toutefois, il sert principalement aux fins pour lesquelles il a été instauré au départ. Au fil des ans, il est devenu de plus en plus évident que le Système a été un instrument inutilement complexe, coûteux, axé sur le processus et ne convenant pas entièrement à la gestion du programme d'immobilisations de la défense.

17.18 Au terme du processus de Planification de la défense et de développement des Forces, le Système de gestion du Programme de la Défense entre en jeu au moment de la parution d'un document intitulé *Énoncé d'insuffisance en capacité* que l'on fait circuler en vue de le faire approuver.

17.19 Lorsque le ministère a convenu que l'insuffisance décrite existe vraiment, l'on prépare un deuxième document, soit la *Proposition de planification du programme*, pour proposer en gros certaines solutions en matière d'équipement, de personnel et d'infrastructure. À ce stade, on n'avance que des coûts

approximatifs. De nouveau, on fait circuler le document pour recueillir les commentaires, proposer des modifications et le faire approuver.

17.20 Une fois cette proposition approuvée, un autre document, la *Proposition de développement du programme* expose l'analyse de l'incidence des options définies dans la *Proposition de planification du programme*. À ce stade, on cherche généralement à obtenir l'approbation de principe du ministère et du Conseil du Trésor. On fait également circuler la *Proposition de développement du programme* pour fins de commentaires, de modifications et d'approbation.

17.21 Après avoir obtenu les approbations nécessaires, on passe à la rédaction de la *Proposition de changement au programme*, laquelle donne des précisions sur la solution proposée (équipement à acheter), fournit les plus récentes données sur les coûts et dresse un calendrier d'achat bien précis. On fait également circuler ce document afin de recueillir les commentaires, d'y apporter des modifications et de le faire approuver. Après qu'il a reçu l'assentiment du ministère, le projet est présenté au Conseil du Trésor pour approbation finale.

17.22 Lorsque le Conseil du Trésor, suite à l'approbation du Cabinet, le cas échéant, a donné son approbation finale au projet, le ministère peut adresser des demandes de propositions à des entrepreneurs qualifiés, soit pour fournir de l'équipement disponible sur le marché, soit pour le fabriquer sur commande.

17.23 Dans le cadre du Système de gestion du Programme de la Défense, on étudie dans un premier temps les options générales. Par exemple, on peut approvisionner les troupes au front par camion, véhicule chenillé, hélicoptère ou avion, ou encore par plusieurs de ces moyens. Une fois le choix arrêté, on peut définir les divers genres et le nombre de véhicules ou d'aéronefs nécessaires pour répondre aux besoins. Le processus se poursuit jusqu'à ce que l'on désigne des véhicules possédant des caractéristiques opérationnelles et techniques bien particulières. Il est ensuite possible d'obtenir des chiffres précis quant au coût et au calendrier de livraison et d'adresser une demande de propositions à des entrepreneurs qualifiés.

17.24 Bien qu'en pratique il puisse être opportun de commencer à rédiger le document suivant avant d'avoir obtenu l'approbation du document précédent, en théorie, chaque étape suit un ordre séquentiel, car le travail d'une étape en particulier dépend des options et des décisions adoptées à la fin de l'étape antérieure. En théorie, on ne connaît pas exactement la nature, le genre et la quantité d'équipement nécessaires tant que le processus n'est pas terminé. À ce moment–là, toutes les options possibles ont été successivement évaluées et, après avoir examiné les propositions des divers entrepreneurs, on achète le meilleur équipement requis au plus bas prix. En théorie également, en suivant le processus complet, l'équipement acheté devrait être le moins coûteux et le plus approprié pour satisfaire aux exigences opérationnelles. De plus, le choix devrait être pleinement justifié, conformément à la politique gouvernementale à suivre à chacune des étapes du processus d'approbation des documents, lesquels ont été étudiés et signés par le chef de chaque équipe du personnel devant participer au processus décisionnel.

17.25 Voilà qui semble être un processus de gestion très logique et complet. En pratique toutefois, tout ministère participant au processus d'approvisionnement en matériel militaire se heurte à trois grands problèmes.

Le processus de Planification de la défense et de développement des Forces et le Système de gestion du Programme de la Défense donnent lieu à un ordre hiérarchique séquentiel à la faveur duquel la politique générale du gouvernement se transforme en descriptions toujours plus précises des conditions nécessaires à la réalisation de ladite politique.

Le Système de gestion du Programme de la Défense représente une énorme charge de travail pour le personnel

17.26 Premièrement, ce processus encombrant représente une importante

On ne suit presque jamais les étapes du Système de gestion du Programme de la Défense telles qu'elles ont été définies.

charge de travail pour le personnel. Notre analyse de tous les projets de plus de 10 millions de dollars cités dans le Programme des services de défense au mois de février 1991 révèle qu'il faut en moyenne 1 109 jours entre le moment où un projet est mentionné pour la première fois dans la base de données du ministère et celui où l'*Énoncé d'insuffisance en capacité* est approuvé. Il faut en moyenne 1 107 jours pour approuver la *Proposition de planification du programme*, 1 608 jours pour la *Proposition de développement du programme*, 1 332 jours pour la *Proposition de changement au programme* et enfin, 394 jours avant que le Conseil du Trésor ne donne son approbation finale au projet. Ces délais moyens entre les divers stades du Système de gestion du Programme de la Défense et le nombre de fois où l'on modifie et fait circuler à nouveau les documents donnent une bonne idée des ressources nécessaires en personnel. Il en va de même dans le cas du processus de Planification de la défense et de développement des Forces, mais nous n'avons pu trouver des données aussi révélatrices que pour le Système.

17.27 Ces délais moyens entre les diverses étapes nous donnent certaines indications, mais on ne peut pas tout simplement les additionner pour obtenir le délai total moyen qui s'écoule entre le tout début du projet et l'approbation du Conseil du Trésor car, en pratique, on ne suit presque jamais toutes les étapes du Système. Il n'existait d'*Énoncé d'insuffisance en capacité*, ou son équivalent, que pour 16 p. 100 des projets ayant reçu l'approbation finale; la *Proposition de planification du programme* n'avait été préparée que dans 30 p. 100 des cas, et seulement 33 p. 100 des dossiers contenaient la *Proposition de développement du programme*. La *Proposition de changement au programme* avait été approuvée pour 95 p. 100 des projets, principalement parce que c'est la toute dernière étape d'approbation au sein du ministère, avant que celui-ci ne demande l'approbation finale du Conseil du Trésor, après approbation du Cabinet, le cas échéant. Dans les cas où l'on a carrément contourné le Système de gestion du Programme de la Défense, les propositions de changement au programme ont généralement été rédigées et approuvées après coup.

17.28 Comme on omet au moins une étape dans presque tous les projets, voire même plusieurs dans la plupart des cas, on n'a suivi le processus à la lettre que dans 3,3 p. 100 des projets seulement. Malgré tout, il s'est écoulé en moyenne cinq ans et demi entre le moment où un projet a été mentionné pour la première fois dans le Programme des services de défense et celui de son approbation finale.

17.29 Les documents sont souvent rédigés et approuvés en ne tenant pas compte de l'ordre officiel, ce qui complique les choses encore davantage. Ainsi, il arrive que le document final, à savoir la *Proposition de changement au programme*, soit rédigé et approuvé avant le document qui devrait le précéder, comme la *Proposition de développement du programme* ou l'*Énoncé d'insuffisance en capacité*.

Les initiatives de développement industriel découlant des grands projets de l'État relevant du ministère ont nui au Système de gestion du Programme de la Défense

17.30 Le deuxième problème (et aussi une des raisons pour lesquelles le Système de gestion du Programme de la Défense n'est pas appliqué comme il le devrait) se rapporte aux observations que nous formulions dans le chapitre précédent sur les méthodes actuelles de mise en oeuvre de la politique gouvernementale régissant les initiatives de développement industriel découlant des grands projets de l'État (projets dont le coût est généralement supérieur à 100 millions de dollars). Dès les toutes premières étapes d'un projet, les ministères chargés de l'approvisionne-

ment et du développement industriel influent déjà sur le coût, les échéanciers, le genre d'équipement retenu en fin de compte et, dans certains cas, le choix même de l'entrepreneur. En certains cas, on passe carrément outre au processus du Système de gestion du Programme de la Défense et un marché est adjugé à un fournisseur unique, avant même que le ministère de la Défense nationale n'ait eu le temps de préciser la nature de ses besoins ou la date où on aura besoin d'un équipement quelconque. La préparation et l'approbation des documents du Système de gestion du Programme de la Défense après l'adjudication des contrats ajoutent encore à la charge de travail du personnel et contribue peu à l'optimisation des ressources.

Une profonde instabilité est intrinsèque au principe en cause

17.31 Le troisième problème découle d'une profonde instabilité intrinsèque au principe même du Système et du processus de Planification de la défense et de développement des Forces. Dans les deux cas, il s'agit de processus hiérarchiques, suivant un ordre séquentiel dont la politique gouvernementale courante et l'actualité géopolitique constituent le point de départ. Ensuite, selon l'hypothèse qui prévaut dans le processus de structuration des forces armées, il faut veiller à l'organisation et à l'approvisionnement en équipement des forces afin qu'elles puissent remplir les missions et les tâches confiées par le gouvernement. Au ministère, le lancement et la réalisation d'un projet prennent énormément de temps, tout comme l'adjudication de marchés et les activités de fabrication. Il est peu réaliste de croire que l'évaluation faite aujourd'hui des missions et des tâches à remplir correspondra aux conclusions qui s'imposeront dans dix ou quinze ans, au moment où l'équipement sera effectivement livré aux unités. N'oublions pas non plus que le cycle d'utilisation de l'équipement militaire en question peut durer une vingtaine d'années ou plus avant que n'arrive le moment de le remplacer.

17.32 La conjoncture mondiale et les idées que se font les gouvernements sur les missions et les tâches à confier aux forces armées dans le contexte actuel changent souvent. Un fonctionnaire du ministère a formulé l'observation suivante : «... [le processus de la Planification de la défense et du développement des Forces] risque en pratique d'être laborieux, et l'intervalle avant qu'un changement ne survienne au niveau des facteurs clés — notamment les politiques gouvernementales et la menace militaire — risque d'être considérablement plus court que le temps requis pour franchir toutes les étapes du processus... Le danger existe donc qu'un processus suivant un ordre séquentiel dégénère en état d'"incertitude".»

Le processus de structuration des forces devrait être source de stabilité

17.33 Pour un pays aussi petit que le Canada, il n'est pas pratique, en temps de paix, d'essayer d'organiser des systèmes d'équipement et des organisations de personnel, dont le cycle complet varie de vingt à trente–cinq ans, pour qu'ils s'adaptent à chaque vision nouvelle des tâches et des missions qui semblent appropriées à tel ou tel moment de l'histoire. De par leur nature même, les organismes militaires doivent pouvoir faire face aussi bien aux situations imprévues que prévues. Règle générale, il convient de les structurer de manière qu'ils puissent s'acquitter du rôle le plus complexe et le plus difficile qui soit, à savoir participer à d'importants combats sur un champ de bataille moderne, et s'assurer ainsi qu'ils se tireront d'affaire dans des situations moins difficiles. Ces structures tendent non seulement à être polyvalentes, mais il est également possible de diviser et de regrouper des éléments comptant des effectifs plus ou moins nombreux pour accomplir certaines tâches à plus ou moins brève échéance avant de

renvoyer ces effectifs à leur formation d'appartenance en vue de nouvelles affectations.

17.34 Le monde vient de traverser une période de bouleversements et l'échiquier géopolitique s'est littéralement transformé en peu de temps. L'existence du Programme des services de défense que nous avons examiné s'explique en grande partie par la menace que représentaient les pays membres du Pacte de Varsovie, telle qu'on la percevait dans les années 1970 et 1980. En rétrospective, nous savons maintenant que les évaluations stratégiques tant militaires que civiles n'ont pas permis de prédire l'avenir. Le Programme comptait de nombreux projets dont l'objet était de baser en Europe centrale un petit contingent canadien muni d'équipements perfectionnés pour contribuer à faire échec dans cette région à tout éventuel assaut des pays signataires du Pacte de Varsovie.

17.35 Même si l'on savait depuis deux ou trois ans déjà que l'imminence d'une menace de ces pays était peu probable, le Système de gestion du Programme de la Défense continuait à s'intéresser à toutes fins pratiques aux mêmes projets. Aujourd'hui, le pendule oscille dans la direction opposée. On a réduit les effectifs des Forces canadiennes et modifié ou annulé des projets d'achat d'équipement, toujours d'après l'évaluation du cours probable des événements mondiaux. Il n'est pas certain que celle–ci sera plus précise ou durable que les précédentes.

17.36 Dans notre Rapport de 1984, nous disions qu'au ministère, le processus de planification des politiques, dont le but était de corriger toute carence en matière d'équipement afin de pouvoir répondre aux exigences de la politique gouvernementale, n'avait jamais été suivi jusqu'au bout. Depuis lors, le processus a été modifié et est plus complexe, mais les résultats sont sensiblement les mêmes : peu de projets (s'il en est) sont réalisés conformément aux méthodes de planification des politiques et aux processus prévus par le Système de gestion du Programme de la Défense tels qu'ils existent à l'heure actuelle. L'essentiel de la question, ce n'est pas qu'on a sauté quelques étapes du processus qui n'avaient pas été jugées absolument nécessaires dans le cadre de certains projets en particulier, mais c'est que le processus tout entier a échoué.

17.37 En réponse aux recommandations que nous avons formulées dans des rapports antérieurs, le ministère a tenté de créer une structure visant à répondre aux besoins à long terme des forces armées. Selon nous, une telle structure permettrait d'accroître les effectifs lors d'une crise grave, notamment par la mobilisation des réservistes et par un recrutement plus poussé. Pareille structure à long terme, conçue pour le combat, mais réduite en temps de paix à un noyau auquel pourraient se greffer d'autres effectifs, devrait aussi être en mesure de réaliser les missions que le gouvernement pourrait être amené à lui confier à moyen et à plus long termes.

17.38 Le ministère a réagi en créant un organisme spécial de planification opérationnelle et de développement des forces. Des progrès ont été enregistrés, mais la structuration actuelle semble encore être axée sur les besoins à combler pour remplir des missions et des tâches spécifiques et elle est reliée à un processus séquentiel d'achat d'équipement. À la faveur de notre examen et de vérifications antérieures, nous avons observé que cette démarche n'a pas donné les résultats escomptés. De toute évidence, la solution de rechange consiste à se tourner vers un processus moins dépendant de scénarios spécifiques. Il pourrait s'agir d'une structure polyvalente et souple, conçue pour répondre aux besoins à long terme et pouvant prendre l'expansion voulue au cas où le besoin s'en ferait sentir. Cela favoriserait la stabilité si essentielle à la planification en matière d'équipement et de personnel; en outre, le Canada disposerait ainsi

des moyens nécessaires pour répondre de façon satisfaisante aux exigences de diverses situations imprévues. Des signes portent à croire que le ministère a évolué en ce sens au cours des dernières années, mais les systèmes actuels semblent encore fonctionner en grande partie comme ils l'ont toujours fait.

17.39 Dans ses travaux sur l'élaboration d'une structure des forces, le ministère doit viser le long terme et la stabilité, conditions essentielles à une bonne planification en matière d'équipement et de personnel. C'est là une démarche préalable nécessaire pour simplifier et rationaliser le processus de Planification de la défense et de développement des Forces ainsi que le Système de gestion du Programme de la Défense.

Commentaire du ministère : *Le ministère est conscient de la nécessité de simplifier et de rationaliser le Système de gestion du Programme de la Défense, y compris le processus de Planification de la défense et de développement des Forces. À cette fin, le ministère a procédé à une importante réorganisation, à une réduction du personnel et à une redistribution des responsabilités au Quartier général de la Défense nationale, lesquelles sont entrées en vigueur le 15 juillet 1992. L'examen de la procédure utilisée pour les grands projets d'immobilisations est en cours et des modifications seront apportées par la suite au guide du Système de gestion du Programme de la Défense.*

Il faudrait améliorer le système de contrôle du Programme

17.40 Outre le processus permettant de définir, de justifier et de faire approuver les projets, la surveillance et le contrôle au jour le jour des quelque 550 projets du Programme des services de défense sont essentiels à une saine gestion de ce programme. Ces projets, dont le coût total s'élève à 63 milliards de dollars, se déroulent sur des périodes plus ou moins longues. À n'importe quel moment donné, certains ne font que commencer tandis que d'autres s'achèvent. Tout au long du projet, celui–ci évolue énormément, tant au chapitre des besoins, des coûts et de l'ordre des priorités que des calendriers de planification, de production et de livraison. Certains projets sont carrément annulés, quelques–uns sont reportés à beaucoup plus tard et d'autres, pour une raison ou pour une autre, doivent être réalisés beaucoup plus rapidement. L'ordre des priorités est complètement modifié à l'intérieur du Programme lorsque des projets prennent du retard, sont mis de l'avant ou sont remplacés par d'autres pour équilibrer le budget annuel lors de la préparation du Budget des dépenses.

17.41 À tous les jours ou à toutes les semaines, ou presque, ce vaste éventail de projets subit des changements qui requièrent l'attention de la direction et la prise de décisions éclairées. Faute de réagir promptement et efficacement, le ministère et l'État s'exposent à des retards coûteux et risquent de consacrer à des projets moins pressants des fonds qui auraient pu être affectés à des projets plus urgents et favoriser ainsi l'optimisation des ressources.

17.42 C'est pourquoi il est essentiel de pouvoir compter sur un système de contrôle du programme qui permet d'enregistrer et de surveiller les principales caractéristiques de chaque projet et de suivre de près leur évolution pendant la durée du projet. Il faut condenser l'information ainsi recueillie et la présenter aux instances supérieures sous une forme et dans des délais appropriés afin de redresser sans tarder la situation après tout changement majeur.

17.43 Les documents officiels du ministère donnent plusieurs précisions sur le Système de gestion du Programme de la Défense, mais nous n'avons trouvé aucune précision quant à la façon d'assumer la tâche complexe de la gestion de l'ensemble des projets. Le Système d'information du Pro-

Une saine gestion du Programme des services de défense exige une surveillance et un contrôle efficaces au jour le jour des quelque 550 projets qui le composent.

Le Système de gestion du Programme de la Défense est décrit avec beaucoup de détails, mais nous n'avons trouvé aucune précision quant à la façon d'assumer la tâche complexe de la gestion de l'ensemble des projets.

gramme des services de défense, une importante base de données où sont versés les détails des projets à mesure que les divers documents du processus d'approbation sont déposés et examinés par la Commission de contrôle du programme, fournit effectivement des renseignements sur le Programme des services de défense, mais il n'est pas conçu pour communiquer à la haute direction le genre d'information dont elle a besoin pour veiller à une saine gestion de programme. Il existe bien sûr une méthode d'établissement des priorités dans l'armée, la marine et l'aviation, mais dans l'ensemble, nous n'avons observé aucun processus complet ou efficace permettant de définir et de modifier l'ordre des priorités pour l'ensemble du programme des immobilisations ou pour en assurer la surveillance et la gestion au jour le jour.

17.44 Il conviendrait d'intégrer au Système de gestion du Programme de la Défense un mécanisme visant à assurer la gestion au jour le jour du Programme des services de défense.

Commentaire du ministère : *La marche à suivre pour la gestion du Programme des services de défense existe déjà, y compris l'examen effectué régulièrement par les gestionnaires responsables des ressources et le personnel du Développement des forces de même que les rapports présentés à la Commission de contrôle du programme. Les modifications au guide du Système de gestion du Programme de la Défense, dont nous parlions ci–dessus, porteront entre autres sur la marche à suivre.*

17.45 Le Système d'information du Programme des services de défense, plus particulièrement le processus qui l'alimente, est encombrant et ne favorise pas une saine gestion au jour le jour du Programme des services de défense. Nous avons constaté qu'il était presque impossible d'obtenir du Système des données cumulatives en ordre chronologique pour surveiller le rendement véritable et isoler, aux fins de la gestion, les secteurs faisant problème et les tendances.

17.46 Il faudrait revoir le Système d'information du Programme des services de défense et mieux l'adapter à l'administration au jour le jour du Programme. Il devrait être relié aux systèmes d'information et de préparation de rapports relatifs à la gestion de projets.

Commentaire du ministère : *Les études sur la réforme du Système de gestion du Programme de la Défense permettront d'identifier des processus rationalisés permettant d'accroître sensiblement la qualité et le rythme de l'entrée de données dans la base de données du Système d'information du Programme des services de défense.*

17.47 Il ne semble exister aucun système général des priorités qui favoriserait une saine gestion de programme; en outre, aucune rétroaction n'est prévue pour acheminer directement l'information des bases de données d'un bureau de gestion de projet à une base de données pouvant servir à la gestion de programme.

17.48 Il conviendrait d'établir et de gérer un système de priorités pour l'ensemble du Programme des services de défense.

Commentaire du ministère : *Un système de priorités existe au ministère, ainsi qu'en témoigne le processus de mises à jour du Plan de développement des Forces canadiennes et du Programme des services de défense utilisé dans le cadre des activités de gestion normales. Sous la direction du vice–chef d'État major, le ministère amorcera sous peu la réforme du Système de gestion du Programme de la Défense qui, d'ici le milieu de 1993, formera la base de la documentation complète sur ces principaux processus de gestion et les nombreux autres processus de soutien à la gestion actuellement en place. Dans le cas d'opérations d'urgence, le système de l'équipe de gestion de crise J3 a démontré qu'il*

était possible de régler les questions prioritaires à l'intérieur de délais très serrés.

Les questions de gestion de projets relèvent souvent de la gestion de programme

17.49 Cette partie de notre enquête portait sur tous les projets actuels du ministère d'une valeur d'un million à un milliard de dollars et dans le cadre desquels certains équipements ont effectivement été livrés, conformément aux dispositions du marché. Vu l'envergure et l'ampleur des grands projets de l'État de plus d'un milliard, nous les avons examinés séparément au moyen d'un échantillonnage raisonné. L'entité assujettie à un échantillonnage en unités monétaires comprenait 60 projets d'une valeur totale d'environ 3,8 milliards, dans le cadre desquels des produits finis avaient effectivement été livrés. L'échantillon statistique, pour l'examen, comptait huit projets totalisant 1,25 milliard. En outre, nous avons étudié trois projets d'envergure, d'une valeur individuelle dépassant un milliard et d'une valeur combinée de 3,75 milliards, afin de couvrir cette catégorie dans notre échantillon.

17.50 Nous énumérons à la pièce 17.1 les projets retenus et leur coût estimatif.

17.51 Bien que le ministère estime que la gestion de projet commence dès que le besoin de réaliser un projet a été identifié, le gestionnaire de projet relève du directeur de projet à l'étape du lancement du projet. Au nombre des principales responsabilités du gestionnaire de projet au stade de la mise en oeuvre, citons la gestion du service des contrats, de concert avec le ministère des Approvisionnements et Services, la surveillance et la gestion des échéanciers, le contrôle des ordres de modification, l'approbation des demandes d'acompte relatives aux produits à livrer, le contrôle de la qualité et l'acceptation.

17.52 Les projets retenus dans notre échantillon concernaient soit des produits disponibles sur le marché, soit des projets clés en main dans le cadre desquels l'entrepreneur principal était chargé de gérer l'ensemble du projet et de livrer le produit final en vertu d'un contrat qui stipulait délais, coût et critères de rendement. Nous pensons que cela est représentatif des 60 projets pour lesquels des produits finis ont effectivement été livrés.

17.53 Dans les projets de ce genre, l'équipe de gestion du ministère n'a pas à assurer une gestion poussée au jour le jour de tous les détails du processus de production. Dans le cas des systèmes clés en main, cela incombe à l'entrepreneur principal. Pour l'achat de produits disponibles sur le marché, il faut prévoir des activités de gestion de projet relativement peu complexes. En fait, la tâche première de l'équipe de gestion de projet du ministère consiste à surveiller les progrès et à informer les instances supérieures du ministère en cas de difficultés majeures risquant d'entraîner une violation de contrat. Nous ne cherchons pas ici à réduire l'importance du rôle de l'équipe précitée, mais simplement à souligner qu'il lui appartient essentiellement de sur-

Pièce 17.1

Liste des projets examinés

Nom du projet	Coût estimatif du projet (en millions de $ de 1990–1991)
Réparation des dommages causés aux aérodromes	34,9
Système canadien de surveillance par réseaux remorqués	128,2
Système canadien de guerre électronique	55,3
Missiles air–air pour le CF–18	337,7
Véhicules logistiques lourds sur roues	379,1
Système de défense contre les torpilles	13,5
Traitement automatisé de l'information – Groupe de systèmes de base	217,7
Torpilles anti–sous–marines air–mer	84,1
Modernisation de la défense aérienne de l'Amérique du Nord	1 388,9
Défense aérienne à basse altitude	1 077,7
Projet de révision et de modernisation de la classe Tribal	1 380,7
	4 997,8

veiller de près les résultats des activités de gestion de l'entrepreneur principal.

17.54 À peu près tous les projets que nous avons examinés avaient subi des retards et, dans plusieurs cas, il y avait eu une véritable escalade des coûts. Les raisons de ces problèmes variaient d'un projet à l'autre, mais dans presque tous les cas, ils découlaient de lacunes qui se sont manifestées dès les premières étapes, en début de projet, et que nous avons décrites dans le chapitre précédent et dans la section de ce chapitre traitant de la gestion de programme. Mentionnons aussi les effets négatifs causés par les initiatives de développement industriel en tout début de projet. En aucun cas a-t-on suivi la démarche prévue par le Système de gestion du Programme de la Défense (ni le processus de planification des politiques dont il découle), tout au long de la réalisation de ces projets, dont la plupart ont subi plusieurs changements en matière de priorités, d'échéanciers et de coûts avant d'être finalement approuvés. Il semblerait que le processus de gestion de projets du ministère n'était jamais la cause des modifications apportées aux échéanciers ou de la hausse des coûts une fois que le gestionnaire de projet avait assumé la responsabilité principale du projet.

Presque tous les projets de l'échantillon représentatif que nous avons examinés avaient subi des retards et, dans plusieurs cas, il y avait eu une véritable escalade des coûts.

17.55 Nous n'avons relevé aucun cas important où le produit livré ne répondait pas aux exigences techniques et opérationnelles, mais il faut signaler que certains des plus grands projets ne sont pas encore terminés et n'ont pas encore été entièrement acceptés par le ministère.

Il est possible de réduire le coût de l'approvisionnement initial en pièces de rechange

17.56 En 1988, nous avions signalé que le ministère achetait et stockait des quantités excessives de pièces de rechange. C'était le cas notamment au stade de l'approvisionnement initial. Dans la présente vérification, nous nous sommes concentrés sur les prix payés pour ces pièces lors de l'approvisionnement initial.

17.57 L'approvisionnement initial consiste essentiellement à se procurer le nombre de pièces de rechange nécessaire au bon fonctionnement d'un système d'armement au cours d'une première période d'utilisation, habituellement deux ans. Dans certains cas, il faut se procurer l'approvisionnement requis pour la durée de vie utile du système d'armement lorsqu'on sait que les pièces de rechange cesseront d'être produites une fois le système livré.

17.58 La Défense nationale, par l'entremise du ministère des Approvisionnements et Services, se procure habituellement ces pièces, lors de l'approvisionnement initial, auprès de l'entrepreneur principal pour éviter, dans l'ensemble du projet, d'éventuels risques pour l'État et s'assurer ainsi que l'entrepreneur continuera d'assumer sa responsabilité pour l'ensemble du projet et respectera sa garantie contre toute défectuosité. De manière générale, l'on demande à l'entrepreneur principal de préciser la nature et la quantité de pièces à commander à titre d'approvisionnement initial. Les responsables de la Défense examinent ensuite la liste des pièces dressée par l'entrepreneur principal en ce qui a trait aux quantités requises proposées et aux coûts, et compte tenu du plan opérationnel officiel du ministère et du plan d'entretien du système d'armement.

17.59 Les listes d'approvisionnement initial peuvent être longues. On y énumère, dans certains cas, des dizaines de milliers de pièces différentes, certaines étant des pièces de rechange très complexes et très dispendieuses et d'autres, des pièces fort simples, comme des écrous et des boulons. Vu la complexité de ces listes et les connaissances spécialisées des membres du personnel de l'entrepreneur ayant participé à la conception et à la production de tout l'équipement acheté, les représentants du gouvernement qui examinent les listes risquent d'être désavantagés puisqu'ils ne connais-

sent pas à fond les articles qui y figurent ainsi que les prix demandés sur le marché libre et qu'ils peuvent difficilement contester les temps moyens de bon fonctionnement avancés pour tout matériel pour lequel il n'existe pas de statistiques de durabilité en contexte d'utilisation réelle. Afin d'atténuer ce désavantage, le ministère fait appel à diverses compétences pour évaluer le degré de précision et de réalisme des données fournies par l'entrepreneur de manière à ce que le ministère puisse prendre des décisions éclairées quant à l'approvisionnement.

17.60 Le ministère nous a remis une liste de tous les marchés d'approvisionnement initial en vigueur au moment où nous avons effectué notre vérification. Certains remontent à 1982. La valeur totale de ces marchés était de 657 millions de dollars.

17.61 Nous avons prélevé un échantillon statistique afin de comparer les prix. Il était alors possible de faire deux genres de comparaisons, soit :

- comparer le prix de l'article acheté à celui d'un article identique vendu ailleurs au cours de la même période;
- comparer le prix de l'article à celui d'articles possédant des caractéristiques similaires disponibles sur le marché (analyse d'ingénierie de la valeur des produits).

17.62 Nous n'avons retenu que le premier genre de comparaisons et nous nous sommes limités aux pièces dont les prix pouvaient facilement être comparés. Notre étude portait sur les pièces achetées au cours d'une période de dix ans et d'une valeur totale de 158 millions de dollars. Nous avons comparé les prix payés par le ministère avec les prix courants des mêmes articles offerts sur le marché ou avec les prix payés par le ministère américain de la Défense.

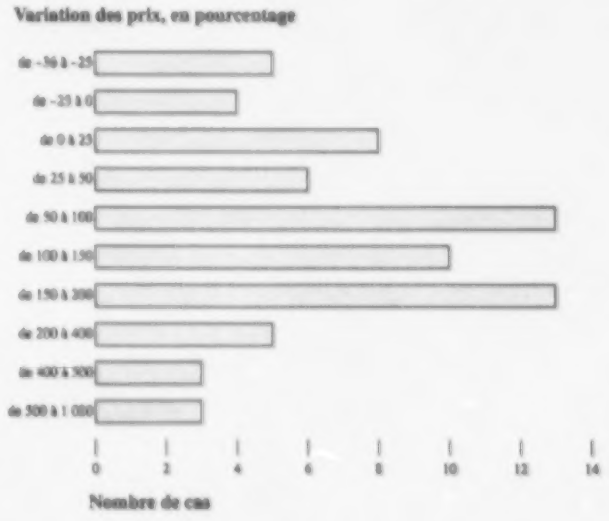
17.63 Nous admettons que le prix réel que le gouvernement canadien aurait payé pour ces articles peut différer de ceux que nous avons comparés, mais notre analyse indique que ceux-ci sont de manière générale fiables. Nous reconnaissons également que cette comparaison à d'autres sources d'approvisionnement ne tient pas compte de certains risques, par exemple la disponibilité de pièces spéciales, le contrôle des normes, les garanties à obtenir, ainsi que les autres coûts attribuables aux frais généraux de gestion.

17.64 La pièce 17.2 présente les résultats de notre analyse. L'écart entre les prix payés par le ministère et les prix indiqués en regard des autres sources d'approvisionnement varie grandement d'une source à l'autre, mais, dans la plupart des cas, dépassait 50 p. 100. Nous admettons que les outils et la technologie n'étaient pas disponibles lorsque la majorité des marchés d'approvisionnement initial étudiés ont été signés et il n'est pas sûr que l'on aurait pu se procurer les articles au prix le plus bas. Nous croyons cependant que notre analyse indique qu'il est possible de se

Nous avons comparé les prix payés par le ministère pour l'approvisionnement initial en pièces de rechange avec les prix courants ou les prix payés pour ces pièces par le ministère américain de la Défense.

Pièce 17.2

Approvisionnement initial
Ventilation des écarts de prix



Notre analyse indique qu'il est possible, à l'aide de la technologie moderne, de réduire le coût de l'approvisionnement initial en pièces.

procurer des pièces à un coût plus avantageux.

17.65 La Défense nationale ainsi que le ministère des Approvisionnements et Services sont à prendre des mesures visant à améliorer leur méthode d'approvisionnement. Entre autres, le ministère est à mettre en place le système BOSS (Buy Our Spares Smarter). De plus, depuis avril 1991, le ministère des Approvisionnements et Services a commencé à offrir le Service canadien d'information sur les articles, indiquant le prix des articles et les sources d'approvisionnement pouvant satisfaire aux besoins de la défense, tant au Canada qu'aux États–Unis. Nous croyons important d'élargir et de renforcer ces projets puisqu'une réduction de seulement 10 p. 100 des coûts de l'approvisionnement initial permettrait d'économiser annuellement plus de 20 millions de dollars.

17.66 Le ministère de la Défense nationale et celui des Approvisionnements et Services devraient revoir leurs méthodes d'approvisionnement initial en pièces de rechange auprès de l'entrepreneur principal et envisager d'autres possibilités, y compris l'achat de pièces directement auprès du fabricant premier du matériel, auprès du ministère américain de la Défense et auprès d'autres fournisseurs pouvant offrir la marchandise à un prix avantageux. Il faudrait établir une comparaison des coûts, comme celle utilisée pour la présente vérification, de préférence avant l'octroi des marchés, pour toute démarche d'approvisionnement initial. L'analyse d'ingénierie de la valeur des produits devrait également faire partie de l'établissement des spécifications pour assurer l'achat de pièces au prix le plus avantageux.

***Commentaire du ministère de la Défense nationale** : Le ministère va revoir sa pratique d'approvisionnement initial en pièces uniquement auprès de l'entrepreneur principal. De plus, le ministère étendra l'utilisation du système BOSS au processus d'approvisionnement initial et examinera si l'analyse d'ingénierie de la valeur des produits, l'échantillonnage et la comparaison des coûts s'appliquent à l'approvisionnement initial en pièces de rechange.*

***Commentaire du ministère des Approvisionnements et Services** : Nous sommes d'accord avec la recommandation du vérificateur général que renferme le paragraphe 17.66. Nous en tiendrons compte pour élaborer la stratégie d'approvisionnement propre à chaque nouveau grand projet de l'État.*

Le ministère des Approvisionnements et Services continuera à étendre l'utilisation du Service canadien d'information sur les articles, en oeuvre depuis avril 1991, pour faire des comparaisons de coûts semblables à celle qu'a effectuée le vérificateur général.

Chapitre 18

Le ministère de la Défense nationale

La Réserve des Forces canadiennes

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	18.1
Introduction	18.8
Études antérieures	18.16
Étendue de la vérification	18.19
Observations et recommandations	18.23
Il faudrait consolider le cadre de planification de la Réserve	18.24
Il faudrait réexaminer les rôles de la Réserve (18.26)	
Il faudrait évaluer la question de la rentabilité (18.30)	
Les hypothèses au sujet des budgets étaient optimistes (18.36)	
Il faudrait améliorer les mesures visant à assurer la disponibilité de la Réserve (18.38)	
Il serait possible d'améliorer la planification (18.45)	
On pourrait améliorer les systèmes de gestion des ressources humaines en visant un meilleur rapprochement entre volontaires à temps partiel et besoins opérationnels	18.49
Dans la plupart des commandements, les tableaux d'effectifs et les structures de grade devraient mieux refléter les exigences opérationnelles (18.51)	
La structure des groupes professionnels, dans la plupart des commandements, pourrait mieux répondre aux besoins particuliers de la Réserve (18.58)	
Les efforts de recrutement pourraient être mieux ciblés (18.65)	
Il faudrait améliorer les politiques et les régimes de promotion dans la plupart des commandements (18.70)	
Il faudrait reconnaître davantage la valeur des compétences civiles (18.80)	
Il faudrait examiner l'analyse de la rémunération (18.81)	
Les plus grandes composantes de la Réserve devraient préserver les normes d'instruction (18.85)	
Il existe des moyens d'améliorer l'efficience de l'instruction (18.97)	
Il serait possible d'assurer une gestion plus économique et efficiente de l'infrastructure	18.108
Les immobilisations	18.109
Des lacunes persistent au chapitre des équipements (18.112)	
Certains projets ont entraîné des dépenses supplémentaires (18.119)	
Les installations	18.123
Une planification stratégique pour les installations s'avère nécessaire (18.127)	
Il faudrait répondre plus rapidement et entièrement aux besoins en matière d'installations (18.128)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Il faudrait examiner la capacité actuelle des composantes de la Réserve	18.132
La disponibilité opérationnelle de la Première réserve est faible (18.132)	
L'effectif de la Réserve supplémentaire disponible a augmenté, mais ne correspond pas aux besoins des Forces (18.142)	
Il faudrait améliorer l'obligation de rendre compte du rendement	18.148
À l'interne, l'obligation de rendre compte laisse à désirer (18.148)	
Le partage des responsabilités en matière de gestion est diffus (18.150)	
Le Parlement devrait être mieux informé (18.152)	

Pièces

18.1 Les planificateurs doivent faire plusieurs compromis
18.2 La Réserve navale et la Milice comptent trop de superviseurs par rapport aux subalternes
18.3 Expérience opérationnelle acquise pendant le temps passé dans le grade antérieur (réservistes promus en 1990)
18.4 Les officiers de la Milice ont moins d'expérience que leurs homologues de la Force régulière
18.5 Emploi du temps à la Réserve
18.6 Dotation en équipement — Forces terrestres : Force régulière par rapport aux unités de la Réserve de taille semblable
18.7 Effectifs de la Milice — Comparaison entre les titulaires en poste et les effectifs réels utilisables

Le ministère de la Défense nationale

La Réserve des Forces canadiennes

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Tom Hopwood

Points saillants

18.1 La Réserve des Forces canadiennes constitue un élément essentiel des forces armées. Ses dépenses s'élèvent actuellement à quelque 750 millions de dollars par année. D'ici l'an 2000, la Réserve formera 46 p. 100 des effectifs en personnel des Forces canadiennes. À la suite d'une récente réorientation, la Réserve est appelée à être revitalisée et à jouer un rôle plus important.

18.2 Notre vérification montre que la capacité militaire du système actuel de la Réserve est limitée. Le ministère de la Défense nationale a reconnu l'existence de nombreux problèmes fondamentaux sur lesquels il faut se pencher.

18.3 Le ministère doit remédier à bien des lacunes au chapitre de la planification. En particulier, il lui faudra définir les rôles et préciser les moyens les plus rentables de faire appel aux services des réservistes. Notre vérification nous pousse à conclure qu'en vertu de la formule actuelle, le ministère perd, dans l'ensemble, l'avantage financier qu'il serait censé retirer de la plus grande composante de la Réserve. Le ministère doit aussi élaborer des politiques qui lui garantiront un nombre suffisant de réservistes pour l'instruction et lors de situations d'urgence.

18.4 Pour la plupart, les méthodes actuelles de gestion des ressources humaines ne tiennent pas compte du fait que les réservistes sont des membres à temps partiel des Forces canadiennes. Les emplois et les normes touchant l'instruction et les promotions ne sont pas en harmonie avec les exigences opérationnelles, voire même, ces normes ne sont pas appliquées. Les systèmes sont en train d'être révisés, mais ils n'ont pas été conçus en fonction de la faible disponibilité des réservistes. Sauf quelques exceptions dignes de mention, la même observation vaut pour la reconnaissance des compétences acquises par les réservistes dans la vie civile.

18.5 Au chapitre des méthodes d'approvisionnement en fournitures, de l'équipement et des installations, nous avons repéré des problèmes qui soulignent eux aussi la nécessité de faire approuver pour la Réserve un plan réalisable. Les problèmes de financement compromettent la capacité de la Réserve et, dans bien des cas, il n'est pas facile de discerner le bien-fondé des projets.

18.6 Il faudrait nettement améliorer l'obligation de rendre compte du rendement de la Réserve auprès du Parlement et au sein du ministère.

18.7 Les Forces canadiennes reconnaissent que surmonter de telles difficultés sera probablement au nombre de ses plus grands défis au cours de la prochaine décennie. Afin de donner suite à bon nombre des questions soulevées lors de notre vérification, le ministère vient d'entreprendre de grands programmes de réorganisation, de gestion des ressources humaines et de modernisation de l'équipement.

Introduction

18.8 Depuis toujours, la Réserve constitue un élément essentiel des Forces canadiennes. Avant la Seconde Guerre mondiale, la Force régulière servait principalement de cadre pour l'instruction des réservistes et comptait tout au plus quelques milliers de membres. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, l'effectif de la Réserve dépassait celui de la Force régulière, mais avec la venue des armes nucléaires, les forces armées se voyaient obligées de prendre les mesures nécessaires pour livrer une guerre susceptible de durer seulement quelques jours, voire même quelques heures. Par conséquent, la Force régulière devint la composante dominante des Forces canadiennes et la Réserve connut une longue période de déclin. L'on n'a pas toujours tenu compte de la Réserve dans le cadre des initiatives d'unification des forces armées, et celle–ci conserva ses propres systèmes et méthodes de gestion, notamment au chapitre des ressources humaines.

18.9 Aux termes de la politique actuelle du ministère, la Réserve doit être un élément opérationnel de la force totale. Le ministère vise à intégrer la Force régulière et la Réserve, en même temps qu'il examine et modifie l'ensemble de ses structures et de celles des Forces canadiennes.

18.10 L'isolement de la Réserve donna lieu à des problèmes systémiques à long terme que le ministère commence à peine à examiner. Il faudra beaucoup de temps pour remédier à bon nombre des lacunes que nous avons décelées; les quartiers généraux subalternes et les unités de la Réserve n'ont ni les moyens ni les pouvoirs nécessaires. Dans bien des cas, une solution à l'échelle de l'ensemble des Forces canadiennes s'impose.

18.11 Les forces armées du Canada comprennent la Force régulière (environ 84 000 membres à temps plein) et à peu près 76 000 réservistes répartis comme suit :

- 29 000 membres de la Première réserve, qui servent en moyenne environ soixante jours par année. La Première réserve comprend la Réserve navale, la Milice, la Réserve aérienne et la Réserve des communications;
- la Réserve supplémentaire, groupe d'anciens membres d'autres composantes des Forces canadiennes, qu'on pourrait appeler à servir en cas d'urgence. Elle comprend deux volets, à savoir la Réserve supplémentaire disponible (environ 10 000 membres qui se sont portés volontaires pour servir dès les débuts d'une situation d'urgence et dont les compétences militaires sont «raisonnablement à jour») et une Réserve supplémentaire d'attente (28 000 membres dont les compétences ne sont pas à jour et qui ne sont pas immédiatement disponibles);
- le Cadre des instructeurs de cadets, qui compte 6 400 officiers à qui il incombe principalement de superviser, de gérer et de former les cadets de la Marine, de l'Armée et de l'Air;
- environ 2 500 *Canadian Rangers* qui assurent une présence militaire dans les régions isolées, côtières et septentrionales peu peuplées du Canada, régions sur lesquelles d'autres éléments des Forces canadiennes ne peuvent veiller d'une manière pratique ou économique.

18.12 Le principe de la «force totale» est au coeur des méthodes de gestion de la Réserve. Cela veut dire dans les cas de la Milice et des escadrilles de la Réserve aérienne que des unités peuvent être formées de membres de la Force régulière et de la Réserve appelés à travailler ensemble, ou encore il peut s'agir d'entités distinctes travaillant au sein d'un même organisme opérationnel, comme dans le cas de la Réserve navale. Le

L'isolement de la Réserve donna lieu à des problèmes systémiques à long terme que le ministère commence à peine à examiner. Il faudra beaucoup de temps pour remédier à bon nombre des lacunes que nous avons décelées; les quartiers généraux subalternes et les unités de la Réserve n'ont ni les moyens ni les pouvoirs nécessaires. Dans bien des cas, une solution à l'échelle de l'ensemble des Forces canadiennes s'impose.

ministère applique la politique de la force totale depuis 1971, mais jusqu'en 1987, la Réserve contribuait principalement à «accroître» les effectifs de la Force régulière, c'est-à-dire que les réservistes étaient appelés à quitter leur unité pour aller occuper un poste au sein de la Force régulière. Le Livre blanc de 1987, intitulé *Défis et engagements : une politique de défense pour le Canada*, donne une nouvelle définition à l'expression «force totale» pour souligner les fonctions propres aux réservistes en temps de guerre.

18.13 Le ministère n'a pas donné de précisions sur ce qu'il entend par «force totale»; il a plutôt laissé à chaque commandement le soin de décider comment appliquer le principe. Chacun a donc suivi sa propre voie dans le cadre de la politique générale, compte tenu de ses besoins particuliers et de plans antérieurs sur le devenir des forces.

18.14 En raison de l'évolution de la situation mondiale, notamment l'effondrement du Pacte de Varsovie et le

La Réserve constitue un élément important du système de défense du Canada (voir les paragraphes 18.8 à 18.11).

démantèlement de l'URSS, le ministre de la Défense nationale a présenté en septembre 1991 la nouvelle politique de défense. Il a soutenu de nouveau le principe de la force totale et annoncé une diminution des effectifs de la Force régulière et l'accroissement éventuel de ceux de la Première réserve, qui doivent passer de 29 000 à 40 000 membres d'ici l'an 2006. D'ici 1994, l'effectif de la Réserve supplémentaire disponible augmenterait de 10 000 à 25 000 membres. Le ministre a par ailleurs réaffirmé que les grands programmes de modernisation de l'équipement de la Réserve, annoncés dans le Livre blanc de 1987, seraient réalisés.

18.15 La Réserve prend davantage d'importance, la proportion des réservistes au sein des Forces canadiennes ne cessant de croître. La Première réserve et la Réserve supplémentaire disponible représentent actuellement 32 p. 100 de l'ensemble des effectifs des forces armées. D'ici l'an 2000, ce chiffre passera à environ 46 p. 100. Selon certaines estimations, le budget total de la Réserve, y compris les immobilisations et les frais généraux prévus, s'élèverait à 742 millions de dollars en 1991–1992.

Études antérieures

18.16 Depuis la Guerre de Corée, le Parlement et le ministère ont amorcé plusieurs tentatives de réforme et de réorganisation de la Réserve (de la Milice, surtout). La Réserve a fait l'objet de sept examens ministériels. En outre, en 1980, le Groupe de travail ministériel sur l'unification, puis, en 1981, le Comité permanent des affaires extérieures et la défense nationale (Chambre des communes) et, en 1982, le Sous-comité sénatorial de la défense nationale ont également étudié la question. En 1987, il y a eu le Livre blanc et, en 1989, le Comité spécial du Sénat sur la défense nationale a examiné tout le dossier des forces terrestres.

18.17 Ces études et examens visaient tous à définir clairement le rôle de la Réserve en tenant compte du fait qu'elle est composée de volontaires servant à temps partiel; à accroître la sécurité d'emploi des réservistes dans la vie civile ainsi que l'appui du public; et à améliorer l'instruction et l'équipement.

18.18 C'est notre première vérification de la Réserve canadienne. Cependant, dans nos vérifications antérieures des activités de la Force régulière, nous avons relevé certaines lacunes dans les systèmes communs de commandement, de gestion et d'administration. Nous avons souligné en particulier que le ministère n'avait pas prévu une structure à long terme pour les forces armées en temps de paix, et nous lui avons recommandé d'élaborer une telle structure en tenant compte de la politique de défense et des fonds disponibles.

Étendue de la vérification

18.19 Notre vérification a porté sur la Première réserve et sur la Réserve supplémentaire disponible. Nous n'avons examiné ni le Cadre des instructeurs de cadets, ni les *Canadian Rangers*, ni la Réserve supplémentaire d'attente. Nous avons terminé notre étude en décembre 1991 et mis notre rapport à jour en juillet 1992 par suite des observations du ministère.

18.20 Nous avons évalué la Réserve d'après un critère fondamental : fournit-elle un nombre suffisant de militaires bien formés et équipés pour assumer les responsabilités qui lui sont confiées, eu égard à l'économie et à l'efficience? À cet ordre d'idée, nous avons lié nos observations aux processus généraux que le ministère applique aux chapitres de l'élaboration des politiques, de la planification et de la répartition des ressources.

18.21 Nous avons fait des contrôles et des examens au quartier général de

Notre vérification des activités de la Réserve a révélé l'existence de graves lacunes sur lesquels le ministère de la Défense nationale reconnaît qu'il doit se pencher au cours des prochaines années. Celui-ci a déjà lancé plusieurs grandes initiatives pour régler bon nombre des questions soulevées.

chaque commandement. Nous avons fondé une part importante de nos sondages détaillés sur un échantillon de 38 unités réparties dans les quatre commandements (Maritime, Force mobile, Aérien et Communications). Pour le contrôle de la gestion des ressources humaines, nous avons envoyé aux 5 200 membres des unités visées un questionnaire sur les méthodes de gestion du personnel. Nous nous sommes aussi rendus au Quartier général du Service de l'instruction des Forces canadiennes, au quartier général de chaque secteur de la Milice et dans des écoles qui offrent des cours à la Réserve. Huit membres de l'équipe de vérification ont observé le déroulement de l'exercice *EN GARDE 90* et un membre a fait de même pour *OCEAN SAFARI 91*.

18.22 Comme nous l'avons déjà mentionné, chaque commandement emploie ses unités de réserve à sa façon et, à bien des égards, il les gère indépendamment. En lisant le présent chapitre, il faut donc éviter de généraliser les résultats et de supposer qu'ils s'appliquent aux commandements qui n'ont pas fait l'objet de la vérification ou que tous les commandements sont identiques.

Observations et recommandations

18.23 L'application de la politique de la force totale et une saine gestion efficiente de la Réserve, voilà un des grands défis que les Forces canadiennes auront à relever au cours de la prochaine décennie! Notre vérification des activités de la Réserve a révélé l'existence de graves lacunes sur lesquelles le ministère de la Défense nationale reconnaît qu'il doit se pencher au cours des prochaines années. Au moment de la vérification, celui-ci avait déjà lancé plusieurs grandes initiatives touchant la structure organisationnelle, la gestion des ressources humaines et la modernisation de l'équipement pour régler bon nombre des questions soulevées.

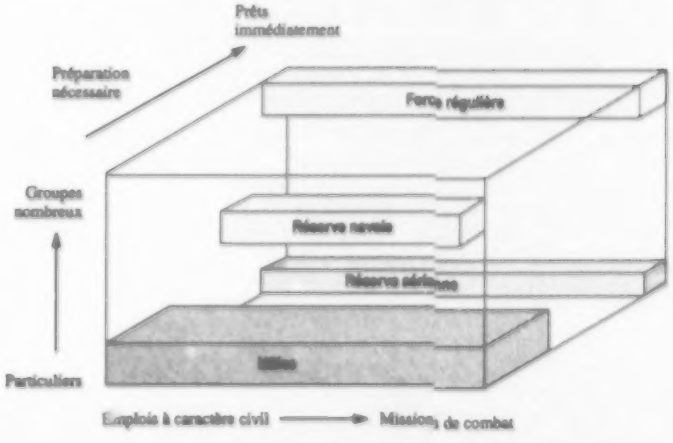
Il faudrait consolider le cadre de planification de la Réserve

18.24 Pour assurer l'efficacité de la Réserve au meilleur coût possible, une bonne planification est essentielle. Le ministère doit veiller à utiliser la Réserve à bon escient. Les responsables de la planification et de la prise de décisions doivent connaître le coût et les avantages de tous les choix offerts afin de prendre des décisions judicieuses. Ils doivent également être en mesure de modifier les plans selon l'évolution de la situation à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisme.

18.25 Nous avons examiné les plans élaborés pour la Réserve depuis la parution du Livre blanc de 1987, notamment ceux définissant le principe de la «force totale». Ces plans et les systèmes de planification ayant servi à les mettre au point accusent de graves lacunes.

Pièce 18.1

Les planificateurs doivent faire plusieurs compromis



Pour tirer le meilleur parti de la Réserve, les autorités compétentes doivent choisir le bon type d'emploi, la taille appropriée de l'équipe et le degré de disponibilité opérationnelle de l'unité (illustration approximative).

Il faudrait réexaminer les rôles de la Réserve

18.26 Les réservistes peuvent remplir diverses fonctions, aussi bien dans le cadre de missions de combat qu'aux arrières de l'armée. Ils doivent être prêts à intervenir dans de plus ou moins brefs délais en cas d'urgence. On peut recourir à la Réserve pour renforcer la Force régulière, en y puisant quelques militaires, de petites équipes ou encore des unités complètes comptant des centaines d'hommes et de femmes. La pièce 18.1 est une illustration des compromis que ce processus suppose.

18.27 Notre vérification a montré que le ministère a fondé des décisions de ce genre sur des cas antérieurs semblables ou sur des besoins particuliers, sans jamais s'interroger à fond sur l'emploi à faire de la Réserve dans son ensemble. Bien que le ministère ait suivi de près l'expérience d'autres pays avec leur Réserve, il n'a pas mené une étude complète sur l'emploi de la Réserve au sein des Forces canadiennes.

18.28 Selon nous, le ministère n'a pas suffisamment bien défini à quoi servirait la Réserve avant de redéfinir le principe de la «force totale» dans le Livre blanc. Il n'a pas examiné à fond les tâches en temps de paix et en temps de guerre de manière à répartir le mieux possible les effectifs entre la Réserve et la Force régulière, soit dans des unités distinctes, soit dans des unités combinées. Cependant, le Commandement maritime a étudié la question des principaux rôles de la Réserve, mais il n'a pas analysé en profondeur les possibilités. Chacun des quatre commandements envisage différemment le principe de la force totale, mais aucun d'eux n'a évalué systématiquement le coût et les avantages propres aux différentes façons de tirer parti de sa Réserve avant de définir les tâches. Nous n'avons trouvé aucun document justifiant l'amalgame actuel des unités au sein de la Force mobile, peu importe que l'on prenne pour critère le type d'unité ou le nombre. Le Commandement de la Force mobile a envisagé diverses formules au chapitre de l'emploi avant d'accepter le principe actuel à l'automne 1991, mais il n'a pas encore établi quelles seront la composition et la structure définitives de la Milice.

18.29 Au moment de notre vérification, le commandement de la Force mobile examinait les capacités de la Réserve et les besoins en forces terrestres, pour concevoir une organisation en fonction des exigences opérationnelles actuelles. Elle compte terminer cette étude d'ici février 1993.

Il faudrait évaluer la question de la rentabilité

18.30 Pour évaluer la rentabilité des activités, il faut comparer le potentiel de combat de la Force régulière à celui de la Réserve, puis voir les ressources dont chacune a besoin pour parvenir au résultat escompté. Or, nous avons trouvé que le ministère ne connaît pas de façon précise ni le coût ni les capacités de la Réserve et ne sait pas non plus comment celle-ci se compare à la Force régulière, car ses systèmes comptables et d'information de gestion ne peuvent produire facilement les données nécessaires. La solde d'un réserviste est habituellement moins élevée que celle d'un membre de la Force régulière, mais nous n'avons trouvé aucune analyse pour corroborer l'hypothèse du ministère voulant que, dans l'ensemble, la Réserve coûte sensiblement moins cher que la Force régulière pour obtenir un résultat comparable.

18.31 Pour évaluer la validité de cette hypothèse, nous avons cherché un élément de la Réserve qui serait plus ou moins comparable à une composante de la Force régulière. Nous avons décidé d'étudier la Milice au Secteur du Centre de la Force terrestre, qui est censé fournir trois bataillons de la Réserve (armes de combat). Nous avons comparé les coûts de ces trois bataillons à ceux de trois bataillons de la Force régulière.

Chacun des quatre commandements envisage différemment le principe de la «force totale», mais aucun d'eux n'a évalué systématiquement le coût et les avantages propres aux différentes façons de tirer parti de sa Réserve avant de définir les tâches.

18.32 Selon notre étude de cas, les unités de la Force régulière coûtaient moins de 10 p. 100 de plus que celles de la Milice. Or, quant à la capacité, nous avons remarqué que les réservistes étaient moins bien entraînés et préparés à l'action que leurs collègues de la Force régulière.

18.33 De même, une étude préliminaire de la Réserve aérienne a permis de conclure que, compte tenu du degré de compétence et des taux de présence et d'attrition, il n'est peut–être pas rentable d'utiliser des réservistes dans certains des rôles qu'on leur a confiés.

18.34 Le coût mis à part, d'autres facteurs peuvent influer sur la façon dont la Réserve est utilisée; il convient d'en tenir compte pour évaluer la rentabilité. Citons les avantages pouvant découler de meilleurs rapports entre les Forces canadiennes et la société civile de même que les avantages militaires possibles, comme une mobilisation plus rapide. À l'heure actuelle, on n'évalue pas ces avantages, et l'on n'en rend pas officiellement compte.

18.35 Le Département américain de la Défense estime qu'il peut déployer des unités de réserve complètement équipées à un coût de 20 à 85 p. 100 inférieur à celui qu'entraîneraient des formations semblables de la Force régulière, tout dépendant du type d'unité. Les Forces canadiennes sont encore bien loin de pouvoir réaliser de telles économies, mais une organisation plus efficiente et un taux d'attrition moindre accroîtraient certainement l'attrait financier de la Réserve. De toute évidence, le ministère doit se pencher sur la question des fonctions les plus appropriées et rentables à confier à la Réserve.

Les hypothèses au sujet des budgets étaient optimistes

18.36 Les plans du ministère en ce qui concerne la Réserve reposaient sur des estimations budgétaires optimistes. Les fonctionnaires qui ont préparé le Livre blanc de 1987 avaient prévu qu'il faudrait une augmentation de 4 p. 100 par année pendant quinze ans pour soutenir la force envisagée. Ils avaient bien précisé que, si on limitait la hausse annuelle à 2 p. 100, il manquerait en tout 31 milliards de dollars, entraînant ainsi une réduction sensible des effectifs et le retrait de nos troupes en service en Europe.

18.37 Cependant, le Livre blanc de 1987 du gouvernement se fondait sur une augmentation de 2 p. 100 ainsi que des «rajustements à la hausse» à négocier dans les années ultérieures. Ces rajustements ne sont pas devenus réalité et, en raison des réductions budgétaires fédérales à partir de 1989, les dépenses de la Défense nationale n'ont augmenté que d'une fraction de un pour cent depuis 1987. Le manque de financement disponible pour les programmes de l'équipement et des installations de la Réserve était considérable.

Il faudrait améliorer les mesures visant à assurer la disponibilité de la Réserve

18.38 En vertu du principe de la «force totale» préconisé par le ministère, il importe que les réservistes se présentent nombreux à chaque manoeuvre ou lors d'une situation d'urgence. Auparavant, les réservistes étaient surtout considérés comme des militaires à employer pour accroître l'effectif d'une grande force composée de membres à temps plein. Au contraire, selon les plans actuels, fondés sur le principe de la force totale, les unités de la Réserve assument des rôles complets et ses membres doivent par conséquent s'entraîner et se présenter ensemble quand ils sont appelés. Cependant, les conditions de service énoncées pour la Réserve dans la *Loi sur la défense nationale* ne favorisent pas pleinement l'application du principe de la force totale et le ministère n'a pas pris les mesures administratives nécessaires pour surmonter ce problème.

18.39 Le gouvernement américain interdit aux employeurs de pénaliser les réservistes qui s'absentent pour aller s'entraîner ou participer à des opérations d'urgence. Pour leur part, l'Australie, la Nouvelle–Zélande et la Grande–Bretagne protègent les réservistes quand ils sont mobilisés d'urgence. Le Canada, cependant, n'a aucune loi qui protège les emplois des réservistes se portant volontaires pour servir dans les forces armées. Il mise plutôt sur l'appui volontaire des employeurs. Le ministère reconnaît que la politique fédérale comporte une lacune et, au moment de notre vérification, travaillait à un projet de loi qui protégerait les emplois des réservistes, mais en situation d'urgence seulement. Le travail accompli à ce jour permettrait au ministère de réagir plus rapidement en cas d'urgence.

18.40 En vertu de la *Loi sur la défense nationale*, les membres de la Réserve ne sont pas considérés comme étant en service actif quand ils sont au Canada; en pratique, donc, on ne peut les obliger à s'entraîner ou à servir dans les forces armées, sauf s'ils sont mis en activité de service par décret du conseil. Aucune loi n'empêche l'adoption d'un tel décret, mais il n'existe aucun précédent à cet égard. Le gouvernement n'a pas mis la Réserve en activité de service depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les fonctionnaires consultés nous ont dit qu'à leurs yeux, la promulgation d'un décret du conseil serait d'ordre politique : si le gouvernement n'était pas disposé à prendre une telle mesure, il lui faudrait accepter une intervention militaire de moindre envergure.

18.41 La politique relative au service dans la Réserve repose donc uniquement sur la volonté des membres de se présenter à l'instruction ou pour les opérations et elle ne protège aucunement leur emploi, leur revenu ou le bien–être de leur famille.

18.42 À notre avis, le ministère devrait s'évertuer à trouver d'autres moyens d'assurer l'assiduité pour l'instruction et les opérations. Il a formé un Comité national d'appui aux employeurs, regroupant d'éminents chefs d'entreprise qui, bénévolement, encouragent les employeurs à permettre aux réservistes de s'absenter pour aller s'entraîner et servir dans les forces armées. Par contre, le ministère a fourni au Comité peu de services en personnel. Il a affecté quatre personnes à temps plein à ce programme et envisage ajouter à cet effectif 15 officiers qui y travailleraient deux jours par mois. Ce «secrétariat» n'a aucun budget de publicité et il dispose de fonds très limités pour organiser des visites afin de familiariser les employeurs. Nos interlocuteurs ont pu nommer seulement 19 entreprises qui appuient le service dans la Réserve. Le ministère ne sait pas qui emploie les réservistes titulaires d'un poste.

18.43 Le ministère n'a pas par ailleurs pris des mesures suffisantes et complètes pour garantir davantage l'assiduité des réservistes. Souvent, les commandants d'unité ne renvoient les réservistes pour raison de non–assiduité que longtemps après que ceux–ci ne satisfont plus aux critères de la définition d'un «membre en bonne et due forme» établie par les Forces canadiennes. Le ministère ne fait pas signer aux réservistes un contrat pour s'assurer qu'ils se présenteront effectivement à l'instruction, et ne les informe pas, au moment de l'enrôlement, sur ce que le ministère attend d'eux dans l'éventualité où ils seraient appelés. Il n'a pas prévu de mesures suffisantes afin que l'instruction convienne tout aussi bien à la main–d'oeuvre, en général, qu'aux étudiants, qui sont libres de suivre un entraînement prolongé pendant l'été.

18.44 Bien que les réservistes aient bien répondu à l'appel pour un certain nombre de tâches de relativement faible envergure, selon les estimations du ministère, environ un tiers seulement des réservistes répondraient à l'appel en cas d'urgence. Selon les commandants d'unité interrogés, moins de la

moitié se présenterait pour aller combattre à l'étranger. Comme nous le verrons plus loin dans ce chapitre, bon nombre de ceux qui seraient au rendez–vous n'auraient pas reçu une formation correspondant aux normes établies, notamment parce qu'ils n'étaient pas toujours disponibles pour suivre l'instruction nécessaire.

Il serait possible d'améliorer la planification

18.45 À partir de 1984, nous avons, dans nos rapports, recommandé au ministère de la Défense nationale de dresser un plan réaliste de la structure des forces armées et servant d'assise aux décisions de gestion. Selon les méthodes de gestion du ministère, celui–ci doit traduire les lignes directrices et les principes en un plan détaillé servant au développement des forces. En 1988, le ministère a présenté un plan de développement provisoire qu'il n'a ni mis à jour, ni terminé en 1989, 1990 ou 1991. Les lacunes repérées en 1987, à la fin de la préparation du Livre blanc, et détaillées dans le plan de développement, demeurent.

18.46 Nous avons essayé de savoir si le ministère avait élaboré d'autres plans avant la déclaration que le ministre a faite en septembre 1991 sur la politique de défense et qui a profondément modifié bon nombre d'engagements et de forces. Les représentants du ministère n'ont pas pu nous fournir, sur la structure des forces, les plans ou les analyses qui ont servi de fondements à la déclaration du ministre. Ils ont cependant proposé des modèles analytiques pour garantir que l'effectif total respecterait les limites budgétaires établies. Nous avons examiné les lignes directrices que le Chef de l'état–major de la Défense a remises aux cadres supérieurs chargés de dresser le nouveau plan. Celles–ci demandent aux planificateurs d'adopter les ratios actuels entre la Force régulière et la Réserve, lesquels, à notre avis, ne reposent pas sur une analyse systématique.

18.47 En juillet 1992, le ministère a fait paraître l'ébauche d'un plan de développement des Forces canadiennes appelé à servir de document de base à une planification cohérente des ressources. Le ministère reconnaît qu'il faudra consentir beaucoup d'efforts pour surmonter les limites du plan, notamment : établir les tableaux d'effectifs en temps de guerre et en temps de paix ainsi que les postes prévus pour la Réserve; définir les besoins pour ce qui est de la réponse à l'appel; et évaluer la rentabilité du plan de développement. Le ministère prévoit déposer le plan final en décembre 1992. Ses représentants nous ont déclaré qu'ils comptent modifier ce plan tous les ans en fonction de la déclaration annuelle du ministre sur la politique de défense.

18.48 Le ministère devrait employer la Réserve de la manière la plus rentable possible. Plus particulièrement, il devrait :

- **élaborer pour la Réserve des principes d'emploi avantageux et une structure des forces abordable. Il conviendrait de tenir compte explicitement de divers facteurs, notamment la raison d'être de la Réserve; la réalisation des objectifs fixés; la rentabilité et les choix offerts; les éventuels effets positifs et négatifs; les avantages pour la société et les forces armées; les rapports entre les programmes;**

- **prendre des mesures afin de s'assurer de l'assiduité des réservistes à l'entraînement et aux opérations d'urgence;**

- **instaurer des systèmes pour renseigner les commandants sur le coût et les avantages relatifs de la Force régulière et de la Réserve;**

- **continuer de concevoir et d'adopter des systèmes de planification pour s'assurer que les ressources sont bien utilisées, en temps opportun.**

Commentaire du ministère :

- *Le ministère est d'accord. Un ensemble de techniques courantes et nouvelles d'organisation de la force serviront à consolider le nouveau principe de la force totale. Le projet de Plan de développement des Forces canadiennes est paru. Missions et tâches, plans et lignes directrices de préparation opérationnelle et de contingence, et tableaux des effectifs de guerre que le ministère prépare à l'heure actuelle appuient le principe de la participation de la Réserve aux opérations de la force totale. Le Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle sera donc modifié en conséquence.*

  Dans le cadre de ses activités courantes liées à l'infrastructure ou encore de ses analyses et initiatives en matière de gestion, le ministère cherche, par divers moyens rentables, à appuyer la Réserve. Citons, entre autres, le groupe de travail des opérations et d'entretien, l'établissement du coût du Plan de développement des Forces canadiennes et les moyens pris en vue de concilier plus étroitement gestion des ressources et activités.

  Un examen des catégories professionnelles militaires aidera à cerner les secteurs où il est possible d'employer efficacement les réservistes dans le cadre global des effectifs du ministère.

- *Le Comité national d'appui aux employeurs bénéficiera d'un soutien accru et, déjà, l'on note une nette amélioration des rapports avec les employeurs de l'appui destiné aux réservistes actifs.*

  Dans le cadre d'un examen interne de la Loi sur la défense nationale, le ministère prendra en considération les besoins d'une Réserve efficace.

  Les politiques en matière de personnel ainsi que la rémunération et les avantages sociaux des réservistes seront examinés en vue d'encourager la participation volontaire.

  Des méthodes visant à suivre de près et à accroître l'assiduité seront élaborées. Elles feront appel à un ensemble d'évaluations et de rapports courants de même qu'à un programme méthodique de recherche appliquée en ressources humaines.

- *Une information pertinente concernant les coûts sera disponible grâce à des systèmes améliorés d'information de gestion comme le Projet de traitement intégré de l'information de la Force de réserve et le Système intérimaire de la solde et du personnel de la Force de réserve, à l'examen de la structure professionnelle militaire, à la révision des rapports sur l'efficacité des opérations et au fait que plus de pouvoirs en matière de répartition des ressources seront délégués aux commandants.*

- *Le processus de développement des Forces armées, conjugué aux plans de mobilisation et de contingence et à l'amélioration des rapports sur l'efficacité des opérations, permet d'envisager l'affectation efficace et opportune des réservistes aux opérations. Les méthodes de gestion de projets en cours permettent de mieux assortir l'approvisionnement à l'activité de formation et de soutien. À la suite de la récente réorganisation du quartier général de la Défense nationale, le ministère est mieux en mesure de surveiller la mise en valeur des structures et des activités, y compris en ce qui concerne la Réserve.*

On pourrait améliorer les systèmes de gestion des ressources humaines en visant un meilleur rapprochement entre volontaires à temps partiel et besoins opérationnels

La grande majorité des unités de la Milice et de la Réserve des communications n'ont aucun rôle ou tâche opérationnelle précis et elles sont organisées comme les unités opérationnelles de la Force régulière.

18.49 Au chapitre de la gestion des ressources humaines, le défi principal dans la Réserve consiste à répondre aux exigences opérationnelles des forces armées tout en tenant compte des avantages et des désavantages de faire appel aux services de volontaires à temps partiel. Dans certains cas, les volontaires ont acquis des compétences professionnelles, une spécialité et des qualités de chef dans leur emploi civil et les forces armées peuvent en profiter. Comme ils ont déjà une occupation à temps plein dans le civil, les réservistes ont peu de temps chaque année pour aller s'entraîner, et encore, à condition que cela ne nuise pas à leur emploi. Il importe de choisir avec soin les emplois et les tâches à confier aux réservistes afin que ceux–ci puissent atteindre les normes opérationnelles dans le peu de temps dont ils disposent pour l'instruction.

18.50 En général, les Forces canadiennes n'ont pas réussi à élaborer pour la gestion du personnel des lignes directrices conciliant la disponibilité des volontaires à temps partiel et les besoins opérationnels.

Dans la plupart des commandements, les tableaux d'effectifs et les structures de grade devraient mieux refléter les exigences opérationnelles

18.51 Par «tableau d'effectifs», on entend un plan organisationnel officiel qui détaille les emplois et les grades des militaires d'une unité militaire. Le tableau doit prévoir les besoins opérationnels de l'unité, aussi bien en temps de paix que de guerre, sinon celle–ci risque, dans certaines situations, de manquer des compétences ou du leadership nécessaires ou encore d'être inefficace et, par conséquent, de coûter cher.

18.52 Nous avons examiné les tableaux d'effectifs et la structure des grades de la Réserve navale, de la Milice et de la Réserve des communications, lesquelles représentent 95 p. 100 de l'effectif total de la Réserve.

18.53 Nous nous sommes posé deux questions : le ministère avait–il fondé ses tableaux d'effectifs sur les besoins opérationnels? Et ces derniers avaient–ils déterminé la structure des grades dans les tableaux d'effectifs?

18.54 Dans la Milice et la Réserve des communications, les commandements n'avaient pas fondé les tableaux d'effectifs des unités sur les exigences opérationnelles en temps de paix ou en temps de guerre. Dans la Milice, toutes les unités sont visées par le même document de base, à savoir une Ordonnance d'organisation des Forces canadiennes. La grande majorité des unités de la Milice n'ont aucun rôle ou tâche opérationnelle précis et elles sont organisées comme les unités opérationnelles de la Force régulière. Les unités de la Réserve des communications fonctionnent comme des unités d'instruction, mais sont également organisées comme les unités opérationnelles de la Force régulière. Cependant, les unités de la Milice et de la Réserve des communications comptent deux fois moins de membres que les unités correspondantes de la Force régulière, ou même, moins encore. Les grades attribués aux divers postes du tableau d'effectifs ne semblent pas être fonction des exigences. Nous n'avons pu trouver aucun motif justifiant la structure actuelle des grades.

18.55 Depuis 1989, les divisions de la Réserve navale sont organisées pour fournir des équipes aux unités, en vertu d'un tableau des effectifs de guerre, ce qui constitue un fondement pour la rationalisation des ressources humaines. Cependant, le Quartier général de

la Défense nationale n'a pas approuvé ce tableau; sans un plan sur la structure des forces, nous n'avons pu établir dans quelle mesure ledit tableau correspond aux besoins actuels.

18.56 En outre, nous avons examiné la dotation des unités. Nous avons comparé le nombre d'officiers et de sous–officiers supérieurs dans les unités de la Réserve et de la Force régulière, en établissant une correspondance entre le nombre de militaires occupant un grade donné et le nombre de ceux détenant le grade immédiatement inférieur au premier. Les résultats de cette comparaison sont présentés à la pièce 18.2. En général, la Réserve compte, toutes proportions gardées, deux fois plus d'officiers et de sous–officiers supérieurs. On n'a jamais établi combien il faudrait de militaires des grades supérieurs si les unités devaient rapidement prendre de l'expansion en cas de mobilisation générale.

18.57 Le ratio superviseurs/subalternes serait encore plus élevé si on le fondait sur le nombre de militaires actifs dans l'unité. Par exemple, un lieutenant–colonel de la Milice dirige une unité comptant de 200 à 300 postes, mais seulement 100 personnes environ en moyenne. Dans la Force régulière, une sous–unité de 100 militaires aurait un major à sa tête, tandis qu'un lieutenant–colonel dirigerait à peu près 600 personnes. Aucune instruction n'exige des commandants d'unité qu'ils respectent un certain ratio superviseurs/subalternes. Nous avons noté une tendance à doter les niveaux supérieurs des unités de la Milice sans pour autant avoir doté au préalable les sous–unités.

La structure des groupes professionnels, dans la plupart des commandements, pourrait mieux répondre aux besoins particuliers de la Réserve

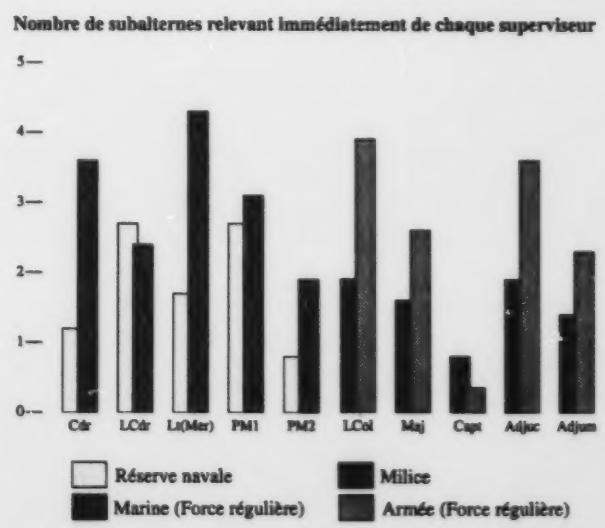
18.58 Une structure des emplois militaires constitue un cadre en fonction duquel le personnel est recruté, formé, employé, affecté et payé. Elle sert principalement à désigner les aptitudes et les connaissances dont le personnel a besoin pour remplir les tâches que les Forces canadiennes lui confient.

18.59 Nous avons examiné dans quelle mesure la structure actuelle des emplois de la Réserve correspond aux besoins des Forces canadiennes. Nous nous sommes aussi demandé si les descriptions de compétences professionnelles de la Réserve représentent une base valable pour élaborer les politiques d'instruction, de promotion et de rémunération. À cet égard, nous nous sommes limités à trois éléments de la Réserve sur quatre : nous avons exclu la Réserve aérienne, car elle emploie les descriptions des exigences professionnelles de la Force régulière.

18.60 La structure actuelle des emplois de la Réserve accuse plusieurs graves lacunes. Elle n'est pas fondée sur une analyse systématique des exigences opérationnelles à satisfaire pour atteindre les objectifs de défense. Le ministère n'a pas révisé depuis au moins quinze ans la structure des emplois des sous–officiers, même si le

Pièce 18.2

La Réserve navale et la Milice comptent trop de superviseurs par rapport aux subalternes



rôle de la Réserve a changé. Nous avons trouvé un besoin opérationnel clairement défini pour seulement un des groupes professionnels (officiers) ajoutés depuis 1976.

18.61 La politique et les lignes directrices régissant l'élaboration de la structure des emplois de la Réserve sont identiques à celles employées par la Force régulière. Elles passent outre aux facteurs d'emploi particuliers aux réservistes, tels que leur peu de mobilité en raison de l'emploi civil qu'ils occupent ou de leur manque de disponibilité. La politique actuelle n'essaie aucunement d'harmoniser les exigences opérationnelles avec le degré de disponibilité des réservistes.

18.62 Règle générale, la qualité des descriptions de fonctions et de tâches ainsi que des aptitudes et des connaissances minimales requises pour chaque poste laisse à désirer, quand de telles descriptions existent. Il n'y a aucune description de ce genre pour quelque 40 p. 100 des postes occupés par des officiers de la Réserve. Dans le cas des sous–officiers, les deux tiers des descriptions étaient périmées ou inexistantes. Nous avons trouvé plusieurs versions de descriptions ainsi qu'un manque d'uniformité formelle entre ces descriptions. Dans bien des cas, les niveaux de compétence et de connaissances exigés étaient inférieurs au minimum généralement prescrit dans les lignes directrices des Forces canadiennes. D'autres descriptions faisaient fi des contraintes afférentes au degré de disponibilité des réservistes pour l'instruction, ou imposaient des normes tellement élevées qu'il faudrait beaucoup de temps à n'importe quel candidat pour atteindre le niveau de compétence le plus élémentaire. Dans un cas, dix ans n'auraient pas suffi, comparativement aux vingt et un mois dont aurait eu besoin un membre de la Force régulière qui reçoit une instruction beaucoup plus vaste.

18.63 Selon nous, la structure actuelle des emplois de la Réserve ne favorise pas une saine gestion des ressources humaines, notamment au chapitre de l'instruction, de la promotion ou de la rémunération.

18.64 Le ministère a commencé à remédier à la situation en rédigeant un document intitulé *Description intégrée des groupes professionnels militaires.* Il vise par là à établir un jeu uniforme de descriptions dans le cadre du principe de la force totale. Cependant, dans les travaux réalisés à ce jour, les gestionnaires des ressources humaines n'ont pas toujours pris en considération le manque de disponibilité des réservistes pour l'instruction et le service dans les forces armées. En outre, les représentants du ministère estiment que, même avec du personnel supplémentaire, il faudra sept ans pour terminer la rédaction des nouvelles descriptions. Par contre, plusieurs seront prêtes bien avant et l'ébauche des autres favorisera l'amélioration.

Les efforts de recrutement pourraient être mieux ciblés

18.65 Le recrutement est essentiel à toute organisation souhaitant disposer du personnel compétent voulu pour atteindre ses objectifs. Au cours de la récente période de croissance, les commandements ont pu recruter presque tous les réservistes qu'il leur fallait. Au début de notre vérification, le processus de recrutement était long et décourageait les candidats, mais vers la fin de nos travaux, le ministère avait éliminé la plupart des principaux obstacles administratifs qui ralentissaient le processus de recrutement.

18.66 Nous avons cependant constaté que le ministère ciblait mal ses efforts de recrutement. Comme la Réserve n'oblige pas les candidats à s'engager pour une période déterminée et que ces derniers ont déjà des engagements dans la vie civile, l'attrition constitue un problème de taille : le taux varie de 12 p. 100, dans la Réserve aérienne, à 35 ou 40 p. 100, pour la première année de service, dans la Réserve des communications. La For-

ce mobile n'a pu fournir de données pour la Milice. L'on doit prévoir une certaine attrition, mais un taux élevé au cours de la première année est symptomatique de mauvaises méthodes de sélection. Une étude ministérielle menée en 1989 précisait que près de la moitié des membres de la Première réserve qui démissionnent le font avant d'avoir terminé douze mois de service. D'après les chiffres de 1990 sur le recrutement, le ministère pourrait réduire chaque année d'environ 5 millions de dollars ses frais de recrutement et d'instruction s'il pouvait abaisser le taux d'attrition de dix points de pourcentage.

18.67 Les départs survenant tôt après l'enrôlement constituent un lourd fardeau, soit un gaspillage d'efforts aux chapitres du recrutement et de l'instruction, ainsi que des perturbations au sein du personnel, sans compter que la cohésion des unités en souffre. Malgré cela, le ministère n'a déployé aucun effort particulier pour attirer les personnes les plus aptes à rester dans la Réserve. Les motifs de départ dépendent de nombreux facteurs, mais d'après une étude ministérielle, les personnes risquant le plus d'abandonner sont célibataires, âgées de moins de vingt–trois ans et encore au secondaire quand elles s'enrôlent. Elles veulent en fait gagner de l'argent et se trouver un emploi. Ceux et celles qui restent sont, pour la plupart, mariés, âgés de plus de vingt–quatre ans, titulaires d'un diplôme d'études secondaires et employés à temps plein. Le désir de servir la patrie motive leur adhésion à la Réserve. La même étude a montré qu'une proportion élevée des anciens membres de la Force régulière qui se joignaient à la Réserve s'y engageaient en fait pour longtemps.

18.68 Nous pensions que le ministère ferait des efforts spéciaux pour attirer des recrues possédant déjà des compétences, ou encore d'anciens membres de la Force régulière. Tel n'était pas le cas, sauf pour la Réserve aérienne et, dans une moindre mesure, la Réserve des communications; le ministère recrutait peu de candidats de ces catégories.

18.69 Le processus de sélection ne tient pas compte de facteurs propres à la Réserve. Les Forces canadiennes ne peuvent pas s'attendre à ce que les réservistes, comme les membres de la Force régulière, répondront tout de suite à l'appel pour l'instruction ou le service. Il est donc impératif, à l'entrevue, de demander aux candidats s'ils seront disponibles pour l'instruction et s'ils se porteront volontaires s'ils sont appelés. Les recruteurs ne posent pas toujours ces deux questions, bien que les recrues de la Réserve supplémentaire disponible soient priées de signer un engagement par lequel elles conviennent de se présenter volontairement à l'appel du Chef de l'état–major de la Défense. En général, les obligations propres à l'instruction et au service ne sont pas expliquées lors du recrutement; notre sondage auprès des réservistes a montré que plus de 20 p. 100 d'entre eux ne se seraient peut–être pas engagés s'ils avaient su qu'il fallait suivre l'instruction prévue.

Il faudrait améliorer les politiques et les régimes de promotion dans la plupart des commandements

18.70 Dans tout organisme, il faut gérer les promotions de manière à offrir les postes de direction aux meilleurs candidats, possédant les compétences nécessaires. Nous avons cherché à savoir si les conditions à remplir pour être promu dans la Réserve étaient clairement définies, si elles s'harmonisaient au principe de la force totale et si les pratiques dans ce domaine respectaient les politiques du ministère.

18.71 Les Forces canadiennes ne font aucune différence entre les grades de la Force régulière et ceux de la Réserve; c'est là un élément central pour notre examen. Elles comptent employer la plupart des réservistes dans des postes qui les amèneront à travailler avec des membres de la Force régulière. Tous les commandements

envisagent de constituer plus d'unités de la «force totale» qui intègrent ainsi des militaires des deux groupes. Cela signifie que les conditions à remplir pour détenir un grade dans la Réserve doivent correspondre à celles existant dans la Force régulière.

18.72 Nous nous sommes surtout concentrés sur les réservistes de la classe A du Commandement maritime, de la Force mobile et du Commandement des communications. Comme ce fut le cas de nombreuses autres politiques de gestion des ressources humaines, les politiques de promotion n'étaient pas directement fonction des exigences opérationnelles. Elles ne précisaient pas ce que l'on attend de chaque grade, ni comment les besoins opérationnels de la Réserve, à chaque niveau, se rapportent à ceux de la Force régulière.

18.73 Des lacunes systémiques existent aussi quant à deux critères clés permettant d'établir si un réserviste a droit à une promotion : son degré de compétence et le temps depuis son dernier avancement en grade.

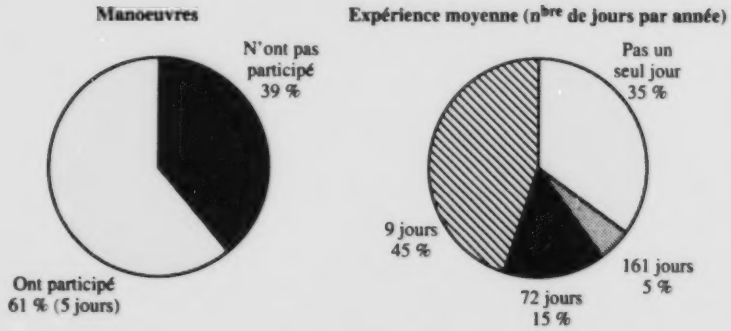
18.74 Notre vérification au chapitre des niveaux de qualification a révélé de graves lacunes dans les définitions des exigences minimales pour chaque grade quant aux tâches, aux aptitudes et aux connaissances. Il y avait manque d'uniformité dans la description des tâches communes aux postes de la Force régulière, de la Réserve et des troupes de mobilisation (degré d'urgence minimum). En outre, comme l'explique la section sur l'instruction, il arrive souvent que les normes d'instruction ne soient ni fondées sur les descriptions d'emploi, ni en harmonie avec elles. L'instruction offerte s'éloignait beaucoup des normes, tout comme la durée de l'instruction. Pour ce qui est des armes de combat, les normes précisent qu'il faut 215 jours d'instruction pour obtenir les niveaux de qualification de base nécessaires afin d'accomplir les tâches essentielles en temps de guerre, mais dans la Milice, l'instruction ne durait que 80 jours. Plus on monte dans la hiérarchie, plus le déficit en instruction augmente. Vu ces écarts et le non-respect des normes, nous pensons que les niveaux de qualification ne sont pas appropriés pour décider de l'avancement d'un réserviste.

18.75 Le temps écoulé depuis le dernier avancement en grade est le deuxième grand critère servant à décider de la promotion d'un réserviste. Les normes à cet égard précisent le nombre d'années de service d'un militaire dans un grade avant de pouvoir passer au grade suivant. Les normes appliquées actuellement dans la Réserve ne reposent pas sur des exigences uniformes quant à l'expérience à acquérir et ne correspondent pas aux

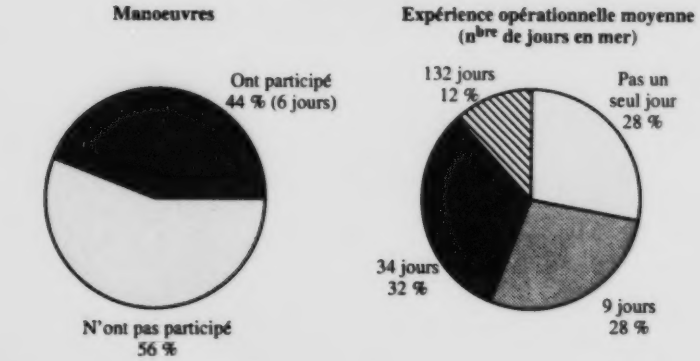
Pièce 18.3

Expérience opérationnelle acquise pendant le temps passé dans le grade antérieur (réservistes promus en 1990)

Milice et Réserve des communications



Réserve navale



normes opérationnelles de la Force régulière. Il en est ainsi parce que l'on mesure le temps passé dans un grade en années civiles et non en fonction des périodes de service comme telles. Un réserviste qui accomplit le service minimum de 14 jours dans l'année peut donc recevoir le même crédit qu'un autre servant pendant une longue période de 200 jours. En outre, l'utilisation du calendrier civil comme norme n'encourage aucunement les réservistes à se présenter à l'instruction ou aux manoeuvres.

18.76 Après évaluation de l'expérience opérationnelle réelle des réservistes, nous avons constaté que la plupart des personnes qui sont montées en grade en 1990 avaient participé à peu de manoeuvres ou d'opérations en campagne alors qu'ils étaient à l'échelon inférieur (voir la pièce 18.3).

18.77 L'expérience manquant à un officier réserviste des armes de combat se chiffre à environ 750 jours quand il monte au grade de major (voir la pièce 18.4). Il faudrait en moyenne plus de 20 ans de service à un major de la Réserve pour acquérir la même expérience qu'un homologue de la Force régulière. Or, le premier ne compte que 6,1 années d'expérience en moyenne. Le ministère a reconnu que les tâches confiées aux réservistes étant de moins grande envergure, il est possible que ceux-ci aient besoin de moins d'expérience que les membres de la Force régulière, mais il n'a pas précisé le degré d'expérience nécessaire.

18.78 Nous nous sommes aussi demandé si la norme sur le temps minimal requis avant qu'un militaire puisse passer à un échelon supérieur était appliquée uniformément, en conformité avec la politique. Sur les 2 177 personnes (grades de caporal à lieutenant-colonel) qui sont montées en grade dans la Réserve navale, la Milice et la Réserve des communications en 1990–1991, 508 (23 p. 100) d'entre elles ne satisfaisaient même pas aux exigences lorsqu'on fait le calcul en années civiles.

18.79 Les réservistes doutent, probablement en raison des lacunes énumérées ci-dessus, que le régime actuel favorise l'avancement des personnes les plus compétentes. D'après notre sondage auprès des réservistes, 50 p. 100 des répondants dans la Milice, 44 p. 100 dans la Réserve navale et 39 p. 100 dans la Réserve des communications estiment que le régime ne favorise pas toujours, voire même la plupart du temps, l'avancement des personnes les plus compétentes.

Il faudrait reconnaître davantage la valeur des compétences civiles

18.80 Dans la vie civile, les réservistes acquièrent diverses compétences et qualifications s'apparentant souvent à celles qu'exigent les forces armées. Il y a des systèmes d'équivalences, mais ils sont inefficaces. En 1989–1990, l'on a confié à plus de 1 200 recrues des postes pour lesquels des équivalences existent, mais le ministère n'a accordé d'équivalences que dans moins de cinquante cas.

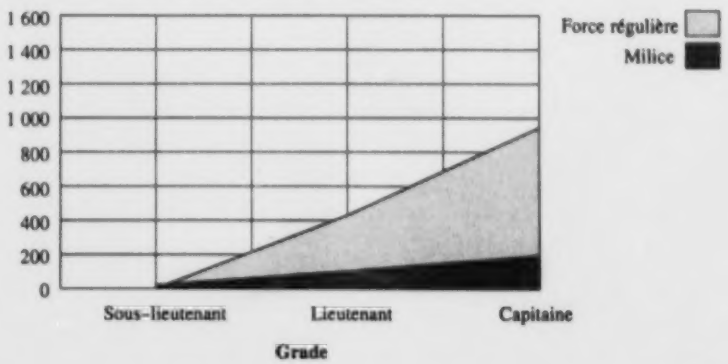
Il faudrait examiner l'analyse de la rémunération

18.81 Le ministère de la Défense nationale sait depuis longtemps que le

Des lacunes systémiques existent aussi quant à deux critères clés permettant d'établir si un réserviste a droit à une promotion : son degré de compétence et le temps depuis son dernier avancement en grade.

Pièce 18.4

Les officiers de la Milice ont moins d'expérience que leurs homologues de la Force régulière



L'instruction doit correspondre rigoureusement aux exigences opérationnelles d'un groupe professionnel et il faut faire respecter les normes pour garantir que tous les militaires possédant les mêmes qualifications fournissent un rendement minimum.

régime de rémunération de la Réserve ne correspond pas à celui de la Force régulière; des injustices existent qui, selon les fonctionnaires de la Défense, influent sur le recrutement et le maintien de l'effectif. En 1985, le ministère a mené une vaste étude qui a confirmé l'existence d'injustices et il en a signalé plusieurs au Parlement pendant les audiences sur le Livre blanc de 1987.

18.82 Dans une note de service adressée en octobre 1987 au Groupe consultatif conjoint du Conseil du Trésor et du ministère de la Défense nationale sur la rémunération des militaires, les porte–parole du ministère ont souligné que la révision du régime de solde de la Réserve avait pour objectif d'attirer et de garder les membres de la Réserve en pleine expansion. À cette fin, ont–ils déclaré, il importe de respecter le principe suivant : «À travail égal, salaire égal.»

18.83 Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas fait de présentation officielle au Conseil du Trésor au sujet de la rémunération. Nous avons examiné les propositions ministérielles sur le redressement de la solde et constaté que, dans l'étude dont elles sont issues, on n'avait pas cherché à en évaluer les effets sur le recrutement et le maintien de l'effectif, même si la raison d'être du redressement découle de problèmes de cet ordre. Nous avons aussi découvert que le ministère s'était appuyé sur des documents de la Réserve qui n'en étaient qu'à l'étape d'ébauche et n'avaient pas été formellement approuvés pour effectuer certaines comparaisons de descriptions de tâches. On a fait un certain contrôle des résultats obtenus en regard de postes similaires à la fonction publique, mais aucune validation sur place n'a eu lieu.

18.84 À notre avis, vu les difficultés que nous avons décelées au sujet de la documentation qui a servi à établir les comparaisons et, dans le cas de plusieurs commandements, les lacunes quant aux qualifications, aux exigences concernant l'expérience et aux rôles que les réservistes sont appelés à assumer, il est essentiel de chercher à valider davantage les études comparatives et l'analyse du recrutement, du maintien et de la motivation de l'effectif. Les responsables ont affirmé qu'à cette fin, le ministère entreprendrait les démarches nécessaires. Au lieu de retarder les améliorations qui s'imposent, le ministère suivra une démarche progressive visant à établir un plus grand nombre de comparaisons au fil des prochaines années tout en suivant de près l'évolution des normes ainsi que les objectifs en matière de recrutement, de maintien et de motivation de l'effectif

Les plus grandes composantes de la Réserve devraient préserver les normes d'instruction

18.85 Une instruction appropriée en temps de paix est à la base même de la capacité militaire. L'instruction doit correspondre rigoureusement aux exigences opérationnelles d'un groupe professionnel et il faut faire respecter les normes pour garantir que tous les militaires possédant les mêmes qualifications fournissent un rendement minimum. Il est essentiel que tout réserviste déclaré capable d'exécuter une tâche puisse effectivement le faire et que toute amélioration à apporter à l'instruction acquise, compte tenu des exigences sur le champ de bataille, soit connue de manière que l'on puisse remédier à la situation avant d'envoyer le réserviste au combat. Il est également important de faire respecter les normes d'instruction pour assurer un enseignement pertinent et éviter que le niveau des connaissances transmises, bien qu'appropriées, ne correspondent pas aux besoins.

18.86 En vertu du principe de la «force totale», les Forces canadiennes ont établi le principe que l'instruction des membres de la Force régulière et de la Réserve doit suivre les mêmes normes, lorsque les descriptions de tâches et les fonctions sont identiques.

18.87 En ce qui concerne l'instruction, nous avons fondé notre vérification sur l'approche systémique de la formation. Le ministère de la Défense nationale reconnaît l'à–propos de tels principes dans la *Politique des Forces canadiennes sur l'instruction individuelle*. En vertu de cette politique, il faut élaborer des «objectifs de rendement», ou normes de rendement minimales acceptables qui sont au coeur même des normes de cours d'instruction, à partir des fonctions énumérées dans les descriptions de tâches. En se fondant sur ces objectifs, les gestionnaires de l'instruction préparent des plans de cours, des échéanciers, des contrôles et des examens, ainsi que des rapports de cours confirmant les compétences des candidats. Des équipes contrôlent, d'après les normes, la qualité de l'instruction donnée.

18.88 La Politique sur l'instruction individuelle exige aussi que l'instruction soit «validée» ou vérifiée par rapport à des exigences opérationnelles bien précises. C'est ainsi que l'on sait, en fin de compte, si le système d'instruction est approprié.

18.89 Nous avons examiné les activités d'instruction individuelle dans les deux plus grandes composantes de la Réserve, à savoir la Réserve navale et la Milice. Nous avons fondé notre vérification sur un échantillon représentatif de 14 cours de la Réserve navale et de 26 cours de la Milice. L'échantillon a été établi à partir de quelque 75 p. 100 des cours offerts à ces deux groupes, mais excluait l'instruction assurée au niveau des unités de la Réserve.

18.90 Nous avons aussi examiné les cours de perfectionnement professionnel des officiers, en étudiant les normes des cours STAR I et II au Collège de commandement et d'état–major des Forces canadiennes, à Toronto, et celles du Cours de commandement et d'état–major de la Milice, à Kingston. Il est obligatoire de suivre les cours STAR pour pouvoir accéder à un poste de commandement et d'état–major dans la Réserve aérienne; des officiers de la Réserve navale s'y inscrivent aussi. Le Cours de commandement et d'état–major de la Milice est obligatoire pour quiconque veut passer au grade de lieutenant–colonel et commander une unité de la Milice.

18.91 Nous avons constaté que dans 93 p. 100 des cours de la Réserve navale, aucun étudiant n'aurait dû recevoir un certificat d'aptitude professionnelle car aucun objectif de rendement n'avait été fixé, compte tenu des compétences et des connaissances requises pour occuper un poste, et certains sujets n'avaient pas été abordés ou n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle, conformément aux normes de cours. Dans certains cas, les lacunes étaient attribuables à un manque de matériel didactique. Il y avait aussi des cas où les instructeurs étaient non qualifiés ou n'étaient pas assez nombreux. Cependant, aucun des rapports de cours ne mentionnait que des candidats n'avaient pas atteint les objectifs de rendement.

Dans plusieurs cours de la Réserve, aucun étudiant n'aurait dû recevoir un certificat d'aptitude professionnelle car aucun objectif de rendement n'avait été fixé et certains sujets n'avaient pas été abordés ou n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle, conformément aux normes de cours.

18.92 Pour ce qui est des cours offerts par la Force mobile à la Milice, nous avons décelé les mêmes lacunes quant au contrôle de la qualité. Dans 85 p. 100 des cas, les étudiants n'auraient pas dû recevoir de certificat d'aptitude professionnelle en raison des carences aux chapitres de la présentation des cours ou de l'administration des tests. En outre, nous avons relevé des erreurs de notation dans les copies d'examen; en réalité, 10 p. 100, et non 5 p. 100 des stagiaires auraient dû échouer. Pour 77 p. 100 des cours offerts à la Milice, les rapports n'indiquaient pas en quoi les stagiaires n'avaient pas atteint les objectifs de rendement.

18.93 Dans bien des cas, tant dans la Réserve navale que dans la Milice, l'instruction ne correspondait pas aux descriptions des groupes professionnels militaires. De plus, la présentation des cours différait d'un endroit à l'autre. Une des trois paires de cours de la

Réserve navale et cinq des sept paires de cours de la Milice offerts à deux endroits que nous avons examinés différaient tellement quant aux objectifs de rendement, aux normes à atteindre, aux conditions d'exécution des tâches et à la durée de l'instruction que nous en avons conclu qu'il n'y avait pas d'équivalence entre ces cours.

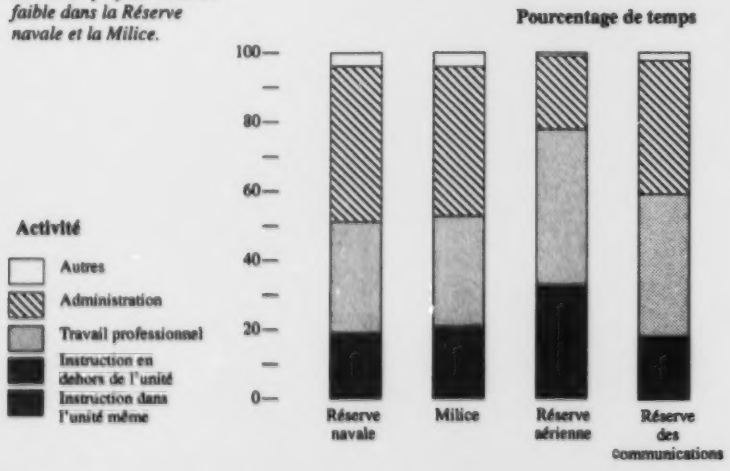
18.94 Le ministère n'a validé aucun des cours de la Réserve navale ou de la Milice en fonction des besoins réels en mer ou lors d'une campagne.

18.95 Les cours de perfectionnement professionnel des officiers répondaient aux exigences de notation et de présentation des rapports. Cependant, les cours STAR, que les officiers de la Réserve navale et de la Réserve aérienne suivent pour se préparer à occuper des postes supérieurs, de même que le Cours de commandement et d'état-major de la Milice sont d'une durée tellement plus courte par rapport aux cours comparables offerts aux membres de la Force régulière qu'il convient de mettre en doute l'équivalence professionnelle des grades des officiers de la Réserve.

Pièce 18.5

Emploi du temps à la Réserve

Le pourcentage de temps consacré à l'instruction et au travail professionnel est faible dans la Réserve navale et la Milice.



18.96 En outre, selon la politique des Forces canadiennes, les membres de la Force régulière et de la Réserve doivent satisfaire aux mêmes normes d'instruction s'ils sont appelés à remplir les mêmes tâches. D'après nous, tel n'est pas le cas dans la Réserve navale et dans la Milice. Les différences de l'instruction offerte aux membres de la Force régulière et de la Réserve ne sont ni analysées, ni consignées. Par conséquent, il est impossible de préciser quelles autres activités d'instruction il faut prévoir pour les réservistes afin qu'ils puissent fournir le même rendement que les membres de la Force régulière.

Il existe des moyens d'améliorer l'efficience de l'instruction

18.97 Les réservistes reçoivent leur instruction au sein de leur unité, ou encore dans un centre d'instruction ou une école. Aucun de ces milieux ne donne les résultats escomptés.

18.98 Les représentants du ministère nous ont dit que les unités de la Réserve sont en fait une «infrastructure» d'instruction. La Réserve navale et la Réserve des communications le reconnaissent explicitement. Cependant, les réservistes nous ont affirmé qu'au sein de leur unité, peu de temps est consacré à l'instruction ou à l'accomplissement des tâches professionnelles (voir la pièce 18.5).

18.99 Nous avons aussi constaté que dans les unités de notre échantillon, il n'y avait pas suffisamment de matériel pour l'instruction. Par exemple, les unités de la Réserve navale ont droit à peu ou à aucun matériel nécessaire aux opérations ou à l'entraînement opérationnel. Plus de 60 p. 100 des unités de la Milice ayant fait l'objet de notre vérification ont signalé qu'elles n'avaient pas assez de munitions pour répondre aux besoins de l'instruction exigée. La Milice manque aussi de véhicules et de radios. Les unités de la Réserve aérienne et de la Réserve des communications ont elles aussi dit manquer de véhicules. Comparative-

ment à des unités de même envergure de la Force régulière, le degré de dotation en équipement était nettement inférieur (voir la pièce 18.6).

18.100 Les cours offerts par les centres d'instruction ne satisfont pas aux normes d'efficience établies par le ministère. Par souci d'efficience et d'efficacité, les Forces canadiennes précisent les nombres minimum et maximum d'inscriptions à un cours. Or, à ce chapitre, nous avons découvert que 39 p. 100 des cours de la Réserve ne se conformaient pas aux normes fixées. Il en est ainsi parce que le système d'instruction n'est pas assez souple pour répondre aux besoins des réservistes, dont la disponibilité est compromise par diverses obligations (famille, études dans le civil, emploi). Cela explique pourquoi il arrive que le nombre d'inscriptions à tel ou tel cours est supérieur ou inférieur au seuil optimal établi. Pour atténuer ce problème, il faudrait recourir davantage à l'instruction individualisée, que chacun peut suivre à son propre rythme.

18.101 Notre vérification portait également sur le temps consacré à l'instruction pendant les cours. Dans tous les cas, du temps est réservé à l'administration, aux sports, aux défilés et à d'autres activités non pédagogiques. Si les gestionnaires de l'instruction consacrent trop de temps à toutes ces activités, la qualité de l'instruction risque d'en souffrir.

18.102 Nous avons examiné à ce sujet les cours offerts dans la Réserve navale et la Milice. Selon les normes de cours, aucun temps n'était prévu pour les activités non pédagogiques, mais en moyenne, celles-ci absorbaient 20 p. 100 du temps.

18.103 Le ministère devrait s'assurer que les tableaux d'effectifs, les structures des grades ainsi que les structures professionnelles et les descriptions des groupes professionnels militaires sont fonction des besoins opérationnels et qu'ils sont réalistes et réalisables. Il faudrait documenter les écarts entre les structures et les descriptions de la Réserve et celles de la Force régulière.

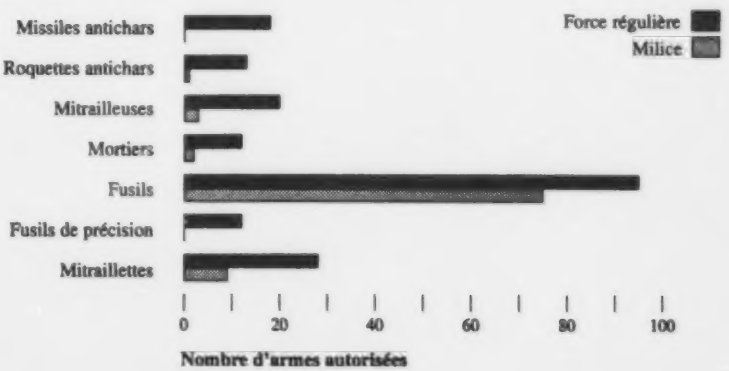
Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord. Il prépare actuellement des tableaux des effectifs tenant compte de la structure de la force totale. Les structures et les descriptions des groupes professionnels militaires propres à la Réserve seront examinées afin de déterminer si elles sont réalistes et réalisables.*

18.104 Le ministère devrait chercher davantage à attirer, à motiver et à maintenir l'effectif des réservistes en ciblant mieux ses efforts de recrutement et en informant les recrues de ce qu'il attend d'elles; en mettant au point et en application des critères de promotion propres à attirer de bons candidats pour le service dans la Réserve; et en offrant une solde pour attirer et motiver les recrues et les inciter à demeurer plus longtemps dans la Réserve tout en validant les comparaisons entre la Force régulière et la Réserve qui composent la force totale.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord. Les méthodes de recrutement, les politiques des ressources humaines, la rémunération et les avantages sociaux des réservistes,*

Pièce 18.6

Dotation en équipement – Forces terrestres : Force régulière par rapport aux unités de la Réserve de taille semblable



de même que les normes applicables, font l'objet d'une surveillance et d'un examen en vue d'en assurer l'équité, d'attirer de bonnes recrues et du personnel de la Force régulière, de motiver les réservistes et de les inciter à demeurer au service de la Réserve.

18.105 Le ministère devrait veiller à adopter des normes d'instruction réalistes et réalisables pour les réservistes, ainsi qu'à les appliquer rigoureusement et à en donner un compte rendu précis.

Commentaire du ministère : *Le ministère poursuivra l'examen de la Description intégrée des groupes professionnels militaires et accordera une attention particulière aux besoins relatifs aux opérations, à la possibilité de réalisation des objectifs malgré une instruction à temps partiel et aux besoins en matière d'instruction à plein temps préalable aux opérations. Il en résultera des normes de formation plus rigoureuses pour la Réserve.*

Le ministère est à mettre sur pied des groupes d'étude chargés d'établir des normes d'instruction de la Réserve navale, ainsi que des centres d'instruction, des détachements et des écoles de combat des secteurs de la Force terrestre. Il existe déjà un escadron des normes d'instruction de la force totale à l'École de l'électronique et des communications des Forces canadiennes.

Les responsabilités du Service de l'instruction des Forces canadiennes à l'appui de l'instruction de la Réserve seront évaluées.

18.106 Le ministère devrait valider l'instruction donnée dans la Réserve pour s'assurer qu'elle correspond aux besoins opérationnels. Il faudrait chercher en tout premier lieu à valider les cours de formation professionnelle qui n'ont pas d'équivalent dans la Force régulière.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord. Les rapports sur l'efficacité des opérations viendront compléter la validation des cours particuliers.*

18.107 Le ministère devrait accroître l'efficience de l'instruction, soit réévaluer le rôle, l'organisation et le matériel de chaque unité en matière d'instruction; mettre l'accent sur l'instruction individualisée; et consacrer moins de temps aux activités non pédagogiques afin de se conformer aux normes de cours.

Commentaire du ministère : *Le processus de développement des Forces canadiennes et les plans de mobilisation et de contingence, conjugués à l'examen des structures et des descriptions des groupes professionnels militaires et à l'amélioration des rapports sur l'efficacité des opérations, permettront d'accroître l'efficience de l'instruction en identifiant les secteurs d'instruction les plus avantageux pour la Réserve.*

La mise en place de personnel de soutien permanent et la rationalisation de l'activité administrative se poursuivront de manière à dégager davantage les réservistes des tâches administratives.

D'autres mesures seront prises afin d'augmenter et de mieux prévoir le taux de participation volontaire, à savoir un soutien accru au Comité national d'appui aux employeurs, le rajustement de la rémunération, des avantages sociaux et des conditions et modalités du service, et l'amélioration de l'instruction.

Les commandements continueront de prendre les moyens nécessaires en vue de reconnaître les équivalences et de mettre au point d'autres méthodes d'instruction.

Les ressources consacrées à l'instruction seront remaniées pour parvenir à une répartition optimale entre une Force régulière aux effectifs moindres et une Réserve aux effectifs plus nombreux, compte tenu du caractère saisonnier et de la distribution

géographique des besoins en instruction de cette dernière.

Il serait possible d'assurer une gestion plus économique et efficiente de l'infrastructure

18.108 Les forces armées ont besoin non seulement de personnel, mais d'équipement et d'installations pour l'instruction et les opérations. L'absence d'un plan d'ensemble a gêné la définition des besoins de même que le perfectionnement des ressources humaines. Nous avons trouvé des problèmes de cet ordre quant à l'infrastructure. Nous avons observé, en particulier, que la Réserve avait de la difficulté, dans les limites du budget ministériel, à se procurer l'équipement et les installations nécessaires ainsi qu'à utiliser les ressources obtenues pour répondre aux besoins identifiés.

Les immobilisations

18.109 En ce qui concerne l'achat d'équipement, notre vérification a surtout porté sur l'identification des besoins et la planification. Nous cherchions à évaluer dans quelle mesure le système de dotation en équipement permettait à la Réserve de profiter de l'équipement approprié, au bon endroit, au bon moment et au meilleur prix.

18.110 Nous avons examiné le degré de dotation en équipement des forces terrestres, aussi bien la Force régulière que la Réserve, et quelques grands projets d'équipement qui s'adressaient principalement à la Réserve, soit :

- le projet du bâtiment de lutte contre les mines (Réserve navale) et les projets connexes;
- le projet du véhicule blindé léger (Milice);
- l'hélicoptère *Kiowa* (Réserve aérienne);
- le projet de la Réserve des communications relatif à la guerre électronique.

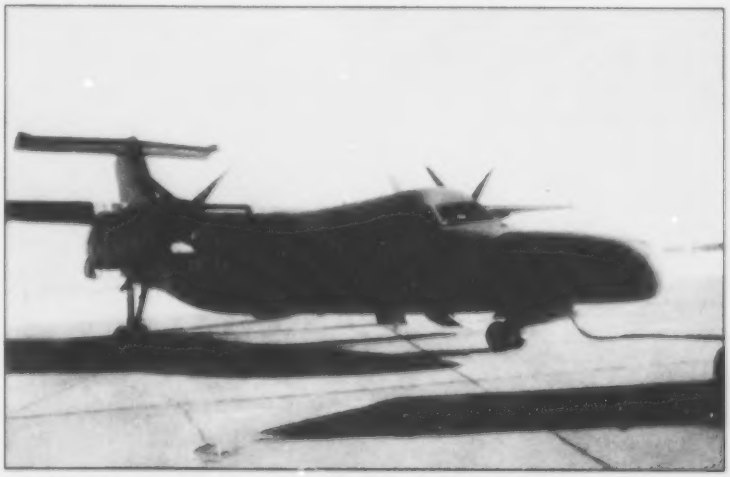
18.111 Nous avons découvert deux grands problèmes : les équipements sont toujours insuffisants, bien que les plans de revitalisation prévoient divers projets en vue de remédier aux lacunes; certains projets ont entraîné des dépenses supplémentaires, en raison d'erreurs de planification.

Des lacunes persistent au chapitre des équipements

18.112 Dans la plupart des études sur la Réserve, y compris le rapport préparé par le Sénat en 1989 sur les forces terrestres, d'importantes lacunes au chapitre de l'équipement ont été soulignées. Le ministère a entrepris plusieurs grands projets, dont ceux concernant le navire de défense côtière maritime, le véhicule blindé léger pour la Milice, et l'achat de l'avion de transport *DASH–8* pour les réservistes à l'École de navigation aérienne des Forces canadiennes. Le ministère compte réaliser plusieurs autres grands projets à l'intention de la Réserve et a déclaré son intention de redistribuer les ressources afin de remédier au manque d'équipement dans l'ensemble des Forces canadiennes.

18.113 Or, il n'est pas question d'équiper le gros de la Milice pour des opérations. Dans les plans actuels sur la force totale, il est prévu d'équiper

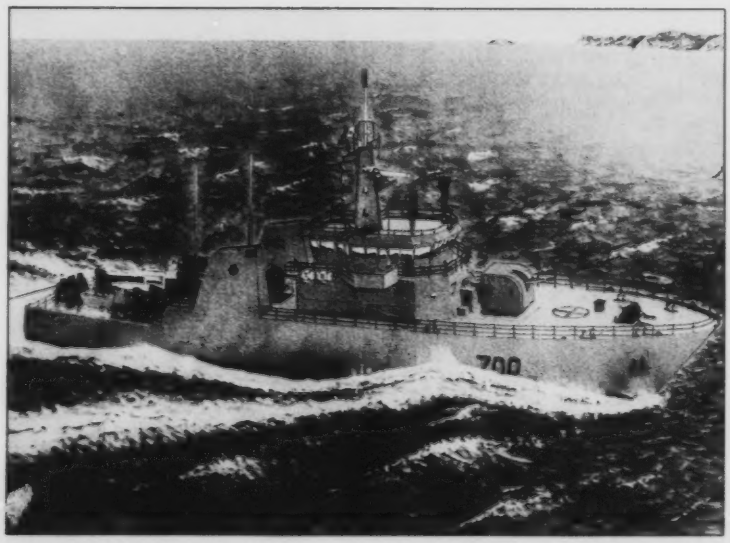
Nous avons observé, en particulier, que la Réserve avait de la difficulté, dans les limites du budget ministériel, à se procurer l'équipement et les installations nécessaires ainsi qu'à utiliser les ressources obtenues pour répondre aux besoins identifiés.



La Réserve aérienne a reçu de nouveaux aéronefs, comme le DASH–8 (voir le paragraphe 18.112).

moins de 30 p. 100 de la Milice pour opérer comme «troupes de manoeuvres». Le reste de la Milice, qui formera la base des «troupes de déploiement» et est moins disponible, aurait à sa disposition beaucoup moins d'équipement nécessaire à l'instruction individuelle dans les manèges militaires et partagerait les ensembles d'équipement aux centres d'instruction et de soutien de la Milice. S'il fallait déployer des miliciens en grand nombre, il faudrait probablement interrompre l'instruction. Selon les porte–parole du ministère, il y aurait sans doute assez de camions et de jeeps pour équiper toute l'armée (force totale) en vertu de cette stratégie, mais il manquerait de véhicules chenillés. En raison des travaux de planification en cours sur le développement des Forces canadiennes, les représentants du ministère n'ont pu quantifier avec précision les besoins pour toute autre grande catégorie de matériel en ce moment.

18.114 Nous avons aussi constaté que les contraintes budgétaires nuisent à la capacité opérationnelle de nouveaux équipements. Deux des projets examinés (le bâtiment de lutte contre les mines, ou MCDV, et l'hélicoptère *Kiowa*) n'ont pas procuré aux Forces canadiennes toutes les capacités opérationnelles voulues.



Pour l'acquisition des navires de lutte contre les mines, la planification était bonne, mais le ministère n'avait pas les moyens d'acheter des équipements essentiels (voir les paragraphes 18.115 et 18.116).

18.115 Dans le cadre du premier projet, le ministère a décidé d'acheter 12 navires classiques à coque d'acier; ce seraient les principaux bâtiments de la Réserve navale pour l'instruction et les opérations. Au moment de la vérification, le ministère avait choisi un entrepreneur principal, mais il n'avait pas encore adjugé le contrat définitif. Nous avons examiné la planification et l'analyse des options dans le cadre de ce projet. Le ministère a bien analysé les besoins et toutes les options possibles pour répondre aux besoins ainsi que les divers types de bâtiments présentés par les entreprises concurrentes.

18.116 En raison de compressions budgétaires, le navire choisi ne répondra pas entièrement aux besoins définis. Le champ magnétique entourant un navire d'acier fait exploser la plupart des mines. Le MCDV est conçu pour fonctionner avec un véhicule sous–marin télécommandé (VST) qui «nage en avant» du navire pour repérer les mines avant qu'elles n'explosent. Le ministère ne peut financer l'achat du VST maintenant. Ses porte–parole ont affirmé que le navire pourra, même sans le VST, remplir son rôle en eau profonde. Ils ont ajouté que le VST sera probablement acheté dans le cadre d'un autre projet que le ministère doit lancer entre 1997 et 2003, mais pour lequel il n'a pas encore rédigé l'Énoncé des besoins.

18.117 Nous nous sommes intéressés ensuite au projet de l'hélicoptère *Kiowa*. Les escadres aériennes de la Réserve doivent s'entraîner sur des aéronefs qui leur permettront de mener des opérations en temps de guerre. Les hélicoptères de transport sont les appareils qu'il convient le mieux d'acheter pour la Réserve, car c'est là le rôle le plus indiqué pour elle, vu le temps limité dont les réservistes disposent pour l'instruction. Or, en raison des restrictions budgétaires, la Réserve a

hérité du *Kiowa*, hélicoptère léger d'observation. Depuis 1981, c'est l'aéronef qui équipe les escadres aériennes tactiques de la Réserve.

18.118 À l'origine, le ministère comptait confier à ces escadres toutes les missions convenant aux hélicoptères légers d'observation, mais il a plus tard réduit le rôle de ces unités, car les pilotes de la Réserve n'avaient pas tout le temps voulu pour apprendre à bien exécuter les manoeuvres requises lors des missions de reconnaissance. Les *Kiowa* sont trop petits pour servir au transport; en outre, capteurs, marqueurs et viseurs lasers, appareils de guerre électronique et dispositifs de protection contre les agents chimiques et biologiques leur font défaut. Selon les porte–parole du ministère, on ne pourra remédier à ces lacunes à temps pour permettre aux équipages de s'entraîner davantage avant le déploiement. Le ministère compte régler le problème d'ici 1998, avec l'acquisition de l'hélicoptère polyvalent *Bell 412*.

Certains projets ont entraîné des dépenses supplémentaires

18.119 Des erreurs de planification ont été commises quand le ministère a tenté de terminer rapidement certains projets, soit pour suivre la direction ministérielle, soit pour répondre aux attentes des fabricants. Ainsi :

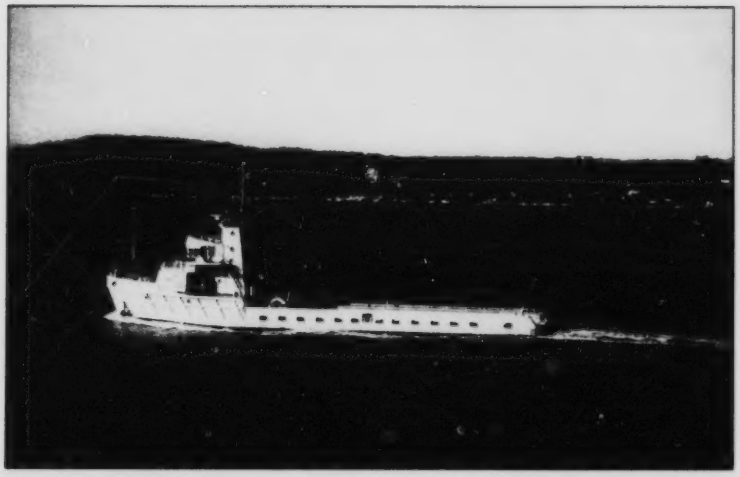
- Le ministère a acheté deux navires d'approvisionnement hauturiers d'occasion pour environ 10 millions de dollars. En effet, le ministre avait demandé vers la fin de 1987 de procurer à la Réserve navale les moyens de commencer cet été–là l'instruction relative à la lutte contre les mines. Les fonctionnaires chargés du projet affirmèrent aux autorités approbatrices que, d'après une première évaluation, les navires étaient en excellent état, mais il a fallu 16 millions de plus pour effectuer des réparations imprévues; en outre, chaque bâtiment a été retiré du service pendant presque un an.

- Toujours par suite de la même demande du ministre, le ministère a payé, en 1988, 955 000 $ pour l'achat d'un véhicule sous–marin télécommandé et remorqué (VSTR) afin d'enseigner aux réservistes les techniques de chasse aux mines et de levé d'itinéraires maritimes. On a mal évalué les caractéristiques du VSTR avant de l'acheter et il s'avéra trop complexe pour les fins auxquelles on le destinait. Au moment de notre vérification, le coût total dépassait les 2 millions de dollars, sans compter les frais imprévus pour les installations et l'élaboration d'un programme d'instruction. Les porte–parole du ministère nous ont dit que l'on s'affairait à aplanir ces difficultés et qu'un programme d'instruction complet commencerait à l'été 1992.

- Le ministère a acheté, au coût de 161 millions de dollars, 199 véhicules blindés *Bison* et 22 véhicules blindés spécialisés *M113* pour répondre aux besoins de la Milice, mais il l'a fait avant de disposer du personnel et des installations nécessaires pour assurer leur entretien. La décision a été prise parce

Le Kiowa, dont les capacités opérationnelles sont limitées, demeurera en service jusqu'en 1998 (voir le paragraphe 18.118).

que le fabricant du *Bison* avait déclaré au gouvernement qu'à moins d'une commande immédiate, il pourrait se voir obligé de fermer ses portes, entraînant par le fait même la perte de ventes à l'étranger et la réduction de la capacité de production au Canada. Par conséquent, le ministère possédera de nombreux véhicules blindés qu'il ne peut utiliser ou dont il ne peut assurer l'entretien avant avril 1993, alors que le personnel de soutien sera en place. Selon nos calculs, les intérêts encourus par le ministère, et qu'il aurait pu éviter s'il n'avait pas acheté de véhicules *Bison* avant de pouvoir compter sur le soutien logistique nécessaire, s'élèvent à environ 17 millions.



Les navires auxiliaires de lutte contre les mines ont coûté 16 millions de dollars de plus que prévu (voir le paragraphe 18.119).

Le MDN a acheté 199 véhicules avant de disposer du soutien logistique nécessaire à leur utilisation (voir le paragraphe 18.119).

18.120 Par contre, nous avons constaté que le projet de la Réserve relatif à la guerre électronique avait été bien planifié.

18.121 Le ministère devrait s'assurer que les programmes d'équipement de la Réserve se conforment à un plan abordable et à long terme sur la structure des forces.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord. Des mesures ont été prises pour assurer la mise en place d'une structure à long terme qui soit abordable. Le ministère prend en considération la question de l'acquisition d'immobilisations et de la distribution des équipements dans le processus de développement des Forces et le Système de gestion du Programme de la Défense. Ces mesures, auxquelles s'ajoutent le Plan de développement des Forces canadiennes qui vient de paraître, plan échelonné sur quinze ans, offrent l'assurance que les caractéristiques techniques de l'équipement acquis répondent aux besoins.*

18.122 Le ministère devrait s'assurer que ses méthodes de sélection et d'évaluation des projets respectent les politiques établies.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord.*

Les installations

18.123 La Réserve a besoin d'un vaste réseau d'installations pour mener ses opérations. Les 202 unités de la Réserve sont logées dans 139 bâtiments indépendants un peu partout au pays et dans d'autres installations, comme les hangars construits sur les bases des Forces canadiennes. En outre, il faut prévoir des installations spéciales afin que la Réserve puisse y

abriter et utiliser des équipements que l'on ne retrouve pas habituellement dans une unité. Ainsi, la Réserve navale partage les locaux des écoles de la Flotte avec la Force régulière. La Réserve aérienne partage elle aussi des locaux des bases du Commandement aérien et de ses centres d'instruction. La Milice et la Réserve des communications ont besoin de grands terrains pour l'instruction. Elles utilisent régulièrement des polygones de tir et des zones d'exercice de la Force régulière, à la base des Forces canadiennes de Gagetown par exemple. De plus, la Force mobile construit actuellement un centre d'instruction et de soutien de la Milice à Meaford, en Ontario.

18.124 Toutes les installations de la Défense font maintenant l'objet d'un examen. Dans son énoncé de politique, en septembre 1991, le ministre a annoncé la formation d'un groupe de travail chargé d'établir les principes régissant l'examen de l'inventaire actuel des biens fonciers du ministère. En mars 1992, quand il a publié son budget, le ministre des Finances a déclaré que le gouvernement comptait étudier le cas de toutes les infrastructures urbaines appartenant au ministère de la Défense nationale.

18.125 Le ministère dirige actuellement plusieurs nouveaux projets de construction pour la Réserve. Au moment de notre vérification, il y avait l'aménagement du Centre d'instruction et de soutien de la Milice (106 millions de dollars) à Meaford, celui du Centre d'entraînement de la Réserve navale, à Québec, dont le coût estimatif initial est de 36 millions, et 21 projets de remplacement de manèges militaires devant coûter 138 millions en tout (dollars de 1989–1990).

18.126 Notre vérification portait sur :

- un grand projet de construction de chaque commandement;
- sept projets choisis au hasard parmi les travaux de remplacement d'immeubles de diverses unités au cours des huit dernières années;
- un projet choisi au hasard parmi les nouvelles installations à Sept–Îles, à Charlottetown et à London.

Une planification stratégique pour les installations s'avère nécessaire

18.127 Nous avons constaté que, pour les installations de la Réserve, le ministère n'a aucun plan stratégique tenant compte du développement des forces, des fonds dont il dispose, de la nécessité de rationaliser les installations, des besoins propres à chaque commandement et des particularités des membres de la Réserve. Le ministère a construit des immeubles qui ne se justifient pas par les besoins opérationnels, d'autres qui sont beaucoup trop grands, compte tenu de l'utilisation qu'on en fait, et d'autres encore dont le choix de l'emplacement est discutable. Le ministère a pris certaines initiatives, notamment un plan standard pour les manèges militaires ce qui, selon les responsables, a permis d'en réduire le coût de construction d'environ un million de dollars. Toutefois, les problèmes de planification d'ensemble pour la Réserve conduisent souvent à des problèmes sur le plan des installations de la Réserve.

- La Force mobile ne connaît ni le nombre ni le type d'unités de la Milice qu'il lui faut et n'a pas donné la justification des unités actuelles, mais son programme de remplacement des installations va de l'avant. Le ministère a dépensé plus de 40 millions de dollars pour remplacer des manèges militaires au cours des neuf dernières années et il a défini 32 autres projets dont la valeur dépasse les 251 millions (dollars de 1989–1990).
- Le ministère construit des manèges militaires pour la Milice en se fondant sur le «tableau d'effectifs» des unités, de sorte que les immeubles sont beaucoup trop grands, compte tenu des besoins actuels. Comme nous l'avons déjà précisé,

Le ministère a construit des immeubles qui ne se justifient pas par les besoins opérationnels, d'autres qui sont beaucoup trop grands, compte tenu de l'utilisation qu'on en fait, et d'autres encore dont le choix de l'emplacement est discutable.

les tableaux des effectifs de la Réserve sont périmés et en train d'être révisés. Les chiffres avancés par ces tableaux sont nettement supérieurs aux effectifs réels des unités. De mai 1989 à juin 1991, les effectifs totaux réels dans la Milice, équivalaient en moyenne à moins de 40 p. 100 de l'effectif théorique. Le taux de présence correspondait à la moitié de l'effectif réel.

- Le ministère crée trois nouvelles divisions de la Réserve navale, soit à Sept–Îles, à Charlottetown et à London, au coût d'environ 40 millions de dollars, pour se doter des installations voulues en vue de la croissance approuvée dans le Livre blanc de 1987. Les fonctionnaires n'ont pas évalué de façon adéquate les solutions de rechange moins coûteuses, notamment ajouter quelques réservistes dans chacune des divisions existantes, ou la création d'une seule grande unité en réponse à tous les besoins d'expansion.

- Le ministère n'a pas tenu compte des phénomènes démographiques avant de choisir d'établir une unité dans un endroit. Des documents précisent que les bassins de recrutement sont «épuisés» dans le coeur des villes canadiennes, mais à Toronto, par exemple, nous avons constaté qu'un grand nombre de jeunes gens de 20 à 24 ans vivaient à proximité des installations actuelles. Des sept projets de remplacement que nous avons vérifiés, deux seulement tenaient compte des données démographiques; en aucun cas a–t–on analysé les possibilités de recrutement à partir des données recueillies sur les collectivités. Pour trouver le meilleur endroit où installer un manège militaire, le personnel des Forces doit faire preuve de jugement. Par contre, le ministère ne lui fournit pas un cadre analytique approprié pour lui permettre d'exercer un tel jugement.

- Le ministère a installé des divisions de la Réserve navale à Rimouski, à Chicoutimi et à Trois–Rivières, pour favoriser «la présence de la Marine au Québec», mais il n'avait pas analysé en détail le bassin de recrutement. Il a conclu que chaque division pourrait recruter l'effectif complet de 200 membres au cours de 1990–1991, mais au moment de notre vérification, deux des divisions n'avaient atteint que 52 et 62 p. 100 de ce chiffre, ce qui était loin de leur objectif rajusté de 79 p. 100. Les analyses ministérielles montrent que dans au moins une collectivité, il y a exode des jeunes en raison de l'absence de programmes d'études et du manque d'emplois.

- Le ministère n'a pas installé le Centre d'instruction de la Réserve aérienne dans un endroit capable d'en soutenir la croissance rapide, et il n'a pas trouvé un endroit approprié où construire la base plus tard, vu l'incertitude caractérisant la planification de la structure des forces et le manque de planification intégrée des forces et des installations au ministère.

Il faudrait répondre plus rapidement et entièrement aux besoins en matière d'installations

18.128 Nous avons mesuré le temps que prend le ministère pour répondre aux besoins de la Réserve en matière d'installations. Il lui faut environ quinze ans pour financer un projet, puis six autres années pour construire les immeubles.

18.129 Par ailleurs, nous avons remarqué, dans l'ensemble, l'insuffisance des installations. Les porte–parole du ministère en étaient bien conscients, mais ils nous ont dit que les contraintes budgétaires et le manque de terrains empêchaient de régler le problème. Par exemple :

- Le Centre d'instruction et de soutien de la Milice, que l'on envisage de construire à Meaford au coût de

106 millions de dollars, aurait dû être deux fois plus grand pour répondre aux besoins énoncés dans le Plan du ministère sur le développement des polygones de tir et des zones d'instruction.

- Seulement 2 p. 100 des unités de la Milice profitent de l'accès nécessaire aux zones d'instruction, alors que 30 p. 100 d'entre elles n'ont pas accès à une installation appropriée quelconque d'entraînement collectif, à moins de déplacements plus longs que la normale. Il n'est pas certain que les terrains voulus existent pour remédier à ces lacunes.

- Quelque 48 p. 100 des installations de la Réserve navale ne se conforment pas aux normes militaires minimales.

- La Milice et la Réserve des communications doivent absolument remplacer 44 grands manèges militaires, soit à peu près le tiers des immeubles existants.

18.130 Ici encore, on voit à quel point les ressources manquent pour satisfaire aux besoins opérationnels, le besoin de définir une structure des Forces réalisable, de même que la nécessité de trouver les moyens les plus rentables pour combler les besoins en matière d'infrastructure. Le principe de la force totale vise à accroître l'envergure de la Réserve, surtout la Milice, et de l'intégrer davantage à la Force régulière. Cela exige une instruction appropriée. Si la pénurie d'installations servant à l'instruction persiste à long terme, il faudra trouver d'autres moyens d'offrir cette formation ou ajuster en conséquence les normes sur l'état de disponibilité.

18.131 Le ministère devrait dresser un plan stratégique pour les installations et l'intégrer à ses plans à long terme de développement des forces. Ce plan devrait tenir compte de l'ensemble de la situation et reposer sur un examen complet des installations existantes et sur une analyse approfondie d'autres facteurs tels que la démographie, l'historique des efforts de recrutement et des taux de maintien des effectifs, et l'économie. Il faudrait également chercher à tirer le meilleur parti des infrastructures convenables, en regroupant judicieusement des unités et des sous–unités pour se débarrasser des installations en mauvais état; utiliser au mieux les installations valables; et construire de nouveaux immeubles, compte tenu des besoins structurels des forces et d'autres facteurs nationaux.

Commentaire du ministère : *Le ministère utilise essentiellement la démarche proposée. Le Plan de développement des Forces canadiennes et les activités du ministère relatives à l'infrastructure contribueront à créer un mécanisme visant l'élaboration d'un plan stratégique des installations. D'autres moyens seront pris pour répondre aux besoins particuliers de la Réserve, en ce qui concerne entre autres les questions démographiques, de recrutement et du maintien des effectifs et la recherche de moyens visant à réduire le plus possible le temps de déplacement.*

Il faudrait examiner la capacité actuelle des composantes de la Réserve

La disponibilité opérationnelle de la Première réserve est faible

18.132 En ce qui concerne l'état de disponibilité de la Réserve d'un pays, il n'existe aucune norme absolue. Pour décider de l'état de préparation de ses forces armées, un gouvernement analyse la menace militaire et les ressources dont il dispose pour y faire face. Nous pensions que les hautes instances militaires auraient défini des normes de disponibilité opérationnelle et en auraient fait part à toutes les unités. Nous escomptions également que ces nor-

Les deux plus grandes composantes, soit la Réserve navale et la Milice, sont incapables pour le moment de maintenir les niveaux de rendement souhaités par les commandements.

mes seraient moins élevées pour la Réserve que pour la Force régulière.

18.133 Cependant, les Forces canadiennes n'ont fixé à ce chapitre aucun objectif à la plupart des unités de la Réserve. La Défense nationale n'a pas abrogé la Politique des Forces canadiennes sur la disponibilité opérationnelle et le soutien, parue en 1985 et que ses représentants jugent périmée. La politique ne donnait aucun conseil quant au délai dont les commandants disposeraient avant le début des opérations. La structure actuelle des forces semble exiger qu'une partie de la Réserve puisse être déployée en moins de trente jours, mais les commandements n'ont pas communiqué officiellement ce critère aux unités mêmes.

18.134 Les commandements comptent maintenant sur divers critères de rendement pour évaluer l'état de préparation de la Réserve. Nous avons cependant constaté que les deux plus grandes composantes, soit la Réserve navale et la Milice, sont incapables pour le moment de maintenir les niveaux de rendement souhaités par les commandements. Les facteurs décrits plus haut dans ce chapitre les gênent, notamment l'imprécision des rôles, le faible taux de présence des réservistes et les pénuries d'équipement.

18.135 Le Système de compte rendu de la Réserve navale sur l'état de préparation au combat montre que, quelle que soit la tâche assignée, les divisions n'obtiennent des résultats supérieurs à 50 p. 100 qu'une fois sur quatre. Les représentants du Commandement maritime ont attribué ce faible rendement à l'attrition, au faible taux de présence et au manque d'équipement, et ils ont souligné que la situation s'améliorerait avec l'acquisition de nouveau matériel. Selon eux, un rendement inférieur à la norme était acceptable, car ils s'attendaient à être avertis suffisamment d'avance pour permettre aux équipes de se conformer aux normes. Cependant, les normes actuelles ne précisent pas combien de temps il faudrait disposer ni à quel délai d'avertissement les autorités s'attendent.

18.136 Les unités de la Milice ne sont pas régies par des normes de rendement. Cependant, des exercices périodiques et des études d'état–major ont montré que le niveau d'instruction de la Milice est très bas et que celle–ci n'est pas en mesure d'exécuter des opérations en campagne au–delà du niveau de la sous–unité. Selon le Service de l'instruction, un grand nombre de miliciens devraient suivre de nouveau la formation de base avant d'être déployés, même si les instructeurs les avaient jugés qualifiés.

18.137 Le faible taux de présence nuit tant à la Réserve navale qu'à la Milice. Pour les exercices organisés de 1988 à 1990, le taux visé n'a pas atteint 30 p. 100, ce qui a directement influé sur l'efficacité de la Réserve navale en temps de paix. En moyenne, les commandants de ces deux groupes estiment que moins de la moitié des réservistes répondraient volontairement à l'appel pour aller au combat.

18.138 Comme nous l'avons déjà dit, les unités de la Réserve n'ont ni l'instruction voulue pour se maintenir en état de préparation au combat, ni l'équipement nécessaire pour mener des opérations en campagne.

18.139 La Réserve aérienne est mieux préparée que la Réserve navale ou la Milice. Elle peut maintenir les compétences de vol d'un nombre suffisant de pilotes, bien que ceux–ci risquent d'être assujettis à des restrictions qui influeraient sur leurs affectations opérationnelles. Au moment de notre vérification, le rôle et l'organisation de la 1ère et de la 2e Escadres d'aviation tactique, qui sont les deux plus grandes unités de la Réserve aérienne et qui regroupent à elles seules environ le quart de tous les effectifs de cette dernière, n'étaient pas approuvés. Celles–ci n'avaient donc pas droit au matériel, lequel leur aurait permis d'opérer des déploiements tactiques. Le ministère a approuvé une organisa-

tion pour ces unités vers la fin de 1991. Les comptes rendus sur les exercices de la Réserve aérienne montrent que les membres ne sont pas toujours disponibles en raison des exigences de leur emploi civil. Selon les commandants d'unité, moins des deux tiers répondraient à l'appel pour aller au combat. Cependant, l'expérience des dernières années démontre que, lorsqu'il est possible de répondre aux besoins en permettant aux réservistes de répondre à l'appel grâce à un régime d'emploi à temps partagé, comme ce fut le cas pendant la crise d'Oka, ou lorsqu'il faut faire appel à un petit nombre de réservistes seulement, notamment lors de la guerre du Golfe, les membres de la Réserve aérienne qui se sont présentés ont suffi à la tâche.

18.140 Nous avons relevé peu de graves lacunes quant à la disponibilité opérationnelle de la Réserve des communications, mais les porte–parole du ministère ont signalé des problèmes liés aux niveaux d'instruction, aux pénuries d'équipement, et à la pertinence de l'instruction.

18.141 Le ministère devrait continuer de s'intéresser à la question des rôles, de l'instruction et de l'équipement de sorte que l'état de préparation de la Réserve puisse atteindre un niveau prescrit et démontrer ainsi que l'on tire le meilleur parti des ressources de la défense.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord. Voir les commentaires faisant suite aux paragraphes 18.48 et 18.107.*

L'effectif de la Réserve supplémentaire disponible a augmenté, mais ne correspond pas aux besoins des Forces

18.142 La Réserve supplémentaire disponible (RSD) est une sous–composante de la Réserve; elle compte d'anciens membres de la Force régulière ou de la Réserve, ou encore des personnes sans expérience militaire, mais possédant des compétences spéciales dont les Forces canadiennes ont besoin. Son rôle premier consiste à accroître l'effectif militaire, en cas d'urgence nationale ou de mobilisation, grâce à un personnel ayant déjà reçu une formation. Il lui incombe aussi, le cas échéant, de soutenir les Forces canadiennes en temps de paix.

18.143 Au moment de notre vérification, l'effectif visé pour la RSD était d'environ 16 000 membres, qui coûtaient au ministère à peu près 8 millions de dollars par année (solde et administration). Les frais d'administration représentent environ 60 p. 100 du budget total de la RSD.

18.144 Nous avons examiné les dossiers des 8 173 membres de la RSD inscrits dans la base de données informatisée du ministère en octobre 1991. Nous avons relevé ce qui suit :

- Plus de 43 p. 100 des membres ne satisfaisaient pas aux exigences du ministère relatives au maintien des compétences militaires, du fait qu'ils n'avaient reçu aucune instruction ou qu'ils n'avaient pas mis leurs compétences à jour, depuis plus de cinq ans.

- Les membres de la RSD sont censés être physiquement aptes au service militaire, mais la base de données la plus récente de la RSD ne contient aucune information médicale. En janvier 1991, plus de la moitié de ceux dont le dossier fournissait des données médicales n'avaient reçu aucun certificat médical au cours des cinq années ayant précédé notre vérification.

- Les gestionnaires de programme ne cherchent aucunement à exclure, ou à classer différemment, les candidats auxquels les Forces canadiennes ne pourraient sans doute pas faire appel en cas d'urgence, car leur emploi civil serait considéré comme étant essentiel. Sur les 4 504 personnes qui disaient détenir un poste civil, 16 p. 100 étaient

employés dans un service essentiel ou par la Défense nationale même.

18.145 Nous avons aussi constaté que le ministère ne peut appliquer le principe qui est au centre même de la gestion de la RSD, à savoir que les personnes seraient recrutées en fonction des postes à remplir selon le tableau des effectifs en temps de guerre; en effet, aucun tableau approuvé semblable n'existe. Le ministère recrute donc des membres de la RSD et les regroupe sans égard aux critères professionnels ou au grade hiérarchique. Les porte–parole du ministère n'ont pu dire dans quelle mesure les recrues dans la RSD répondraient aux besoins réels.

18.146 À notre avis, la RSD n'est pas en mesure de bien sélectionner les candidats, de maintenir les activités d'instruction ou d'exclure les personnes incapables de tenir leurs compétences à jour. Le contribuable n'en a donc pas pour son argent.

18.147 Il conviendrait de réexaminer et de valider le principe de la Réserve supplémentaire disponible. Le ministère devrait s'assurer que les recrues possèdent bel et bien les compétences recherchées, qu'elles sont physiquement aptes au service militaire et qu'elles sont disponibles pour servir en cas de besoin dans un poste et un grade appropriés.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord.*

Il faudrait améliorer l'obligation de rendre compte du rendement

À l'interne, l'obligation de rendre compte laisse à désirer

18.148 Nous avons constaté que les systèmes internes de gestion du rendement étaient faibles, voire inexistants. Nous avons examiné les systèmes d'analyse de la disponibilité opérationnelle mis en place par les commandements, afin d'établir dans quelle mesure ceux–ci avaient attribué à chaque unité de la Réserve des tâches claires, réalistes, mesurables et réalisables. Nous avons aussi cherché à savoir s'ils avaient instauré des systèmes pour suivre de près et évaluer régulièrement les forces et les faiblesses de l'organisme. Dans les trois plus grandes composantes de la Réserve, nous avons décelé de graves lacunes en matière de rapports sur le rendement. La Force mobile, en particulier, ne sait pas combien de soldats de la Milice seraient prêts à être déployés, sur combien de sous–unités elle pourrait compter ou quel est leur véritable niveau d'instruction.

18.149 La Réserve des communications est presque entièrement intégrée à la Force régulière, et ne possède et ne requiert aucun système distinct pour rendre compte des activités de ses unités.

Le partage des responsabilités en matière de gestion est diffus

18.150 Tout au long de notre vérification, nous avons observé que les systèmes de gestion actuels ne permettent pas aux gestionnaires de faire des compromis au nom de la rentabilité. Des postes budgétaires distincts existent pour la Force régulière, la Réserve, les immobilisations et les installations. Voilà qui a incité les gestionnaires à tirer le maximum de chaque type de ressources, plutôt qu'à trouver la meilleure combinaison possible. Par exemple, certains commandements continuent d'accroître les effectifs de la Réserve, bien qu'ils n'aient pas encore reçu l'équipement nécessaire. Les plans de modernisation des manèges militaires vont de l'avant, même si l'on reconnaît la nécessité de s'interroger sérieusement sur le nombre et les types d'unités vraiment nécessaires. Comme l'information est incomplète, il est douteux que l'on arrive à définir la meilleure combinaison possible.

Ce qu'il faudrait, c'est un moyen d'imprimer aux processus de gestion une orientation axée sur les besoins opérationnels et le rendement recherché.

18.151 Ce qu'il faudrait, c'est un moyen d'imprimer aux grands processus de gestion, dont ceux de la Réserve, une orientation axée sur les besoins opérationnels et le rendement recher-

ché. Au Royaume–Uni, le ministère de la Défense a appliqué pleinement un système de «budget fictif» pour renseigner le commandement supérieur sur les ressources reliées au rendement opérationnel. La Défense nationale met actuellement à l'essai un système semblable dans deux bases des Forces canadiennes, et les résultats à ce jour ont été positifs. Une telle façon de faire est conforme aux principes sous–jacents de *Fonction publique 2000*, à savoir qu'il faut laisser les gestionnaires gérer et leur donner les moyens de prendre des décisions. Selon nous, il convient d'appliquer cette méthode le plus largement possible au sein du ministère et des Forces canadiennes.

Le Parlement devrait être mieux informé

18.152 Le ministère informe le Parlement par l'entremise de la Partie III du Budget des dépenses et des témoignages faits devant les comités parlementaires.

18.153 La politique du Conseil du Trésor stipule que la Partie III doit fournir suffisamment d'information pour aider les députés à comprendre et à évaluer le rendement prévu et réel d'un programme en fonction des résultats obtenus et des ressources utilisées. Dans la Partie III, le ministère doit définir des indicateurs de rendement clés pour chaque activité, les résultats obtenus par rapport aux indicateurs ainsi qu'une justification de la quantité et du genre de ressources nécessaires.

18.154 Dans bon nombre de nos rapports antérieurs, nous avons évoqué les faiblesses de la Partie III des budgets examinés. En 1988, nous avons recommandé au ministère de la Défense nationale de définir des mécanismes pour présenter cette information sans compromettre la sécurité nationale, et un calendrier pour appliquer ces mécanismes dans sa Partie III du Budget des dépenses.

18.155 Le ministère a refusé de le faire, en raison «du caractère secret de ses indicateurs du rendement». Or, nous avons constaté que la nature confidentielle des données n'a pas empêché le Département américain de la Défense de communiquer au Congrès de l'information sur le rendement.

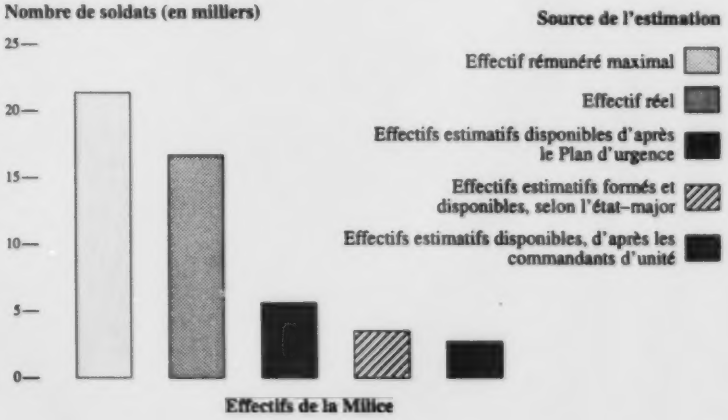
18.156 Nous avons examiné la Partie III du Budget des dépenses et les témoignages donnés depuis 1987. Nous avons constaté que la Défense nationale fournit très peu d'information sur le rendement de la Réserve. La Partie III n'en contient aucune; elle s'en tient aux budgets bruts et à «l'effectif rémunéré maximal» de chaque commandement (le nombre de réservistes qui pourraient être enrôlés si chacun travaillait un nombre moyen arbitraire de jours).

18.157 L'effectif rémunéré maximal est un piètre indicateur des effectifs militaires disponibles. La pièce 18.7 montre que, pour la Milice, ce maximum est beaucoup plus élevé que l'effectif réel, l'effectif qui a suivi l'instruction et le nombre de réservistes dont on pense qu'ils ont reçu une formation et sont disponibles.

18.158 La Réserve représente plus du tiers des effectifs militaires canadiens. Comme notre vérification l'a démon-

Pièce 18.7

Effectifs de la Milice – Comparaison entre les titulaires en poste et les effectifs réels utilisables



tré, la disponibilité opérationnelle de la Réserve navale et de la Milice est très loin d'être ce qu'elle devrait être; la situation de la Réserve aérienne n'est guère meilleure. Ces lacunes sont telles qu'elles risquent d'influer sur le résultat général des activités de la force totale, lesquelles représentent le fondement des programmes décrits dans la Partie III.

18.159 À notre avis, il s'agit d'une situation insatisfaisante. Le ministère fournit peu d'information significative au Parlement, mais il continue d'accroître les dépenses d'une composante des Forces canadiennes dont les problèmes de rendement ne sont pas divulgués, et de miser sur elle toujours davantage.

18.160 Les représentants du ministère disent déployer des efforts qui, s'ils sont couronnés de succès, pourraient déboucher sur l'intégration d'indicateurs de rendement, pour la Réserve, dans la Partie III du Budget des dépenses.

18.161 Le ministère devrait amorcer un examen général de l'organisation et de l'obligation de rendre compte, pour s'assurer que le personnel de direction soit tenu responsable du rendement de la Réserve et obtienne les pouvoirs et l'information voulus pour prendre les décisions qui s'imposent.

Commentaire du ministère : *La mise en oeuvre du principe de la force totale et la restructuration des formations et des unités, y compris la structure de la Force terrestre en secteurs, améliorent le lien entre la responsabilité et l'obligation de rendre compte.*

Les modifications apportées au Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle font que la Réserve est incluse dans la répartition des tâches au sein de la force totale.

Le ministère continuera de faire des démarches, notamment en matière de décentralisation, en vue de concilier plus étroitement gestion des ressources et activités pour toutes les composantes du ministère, la Réserve y compris.

18.162 Le ministère devrait ajouter dans la Partie III du Budget des dépenses suffisamment d'information sur le rendement de la Réserve pour permettre au Parlement d'évaluer la rentabilité des activités.

Commentaire du ministère : *Au moment d'élaborer le cadre du plan opérationnel, la direction du ministère a décidé, avec l'assentiment tant du Secrétariat du Conseil du Trésor que du Bureau du contrôleur général, de grouper la Réserve avec la Force régulière plutôt que de les présenter comme deux entités distinctes, conformément au principe de la force totale. Le ministère n'a pas l'intention de faire séparément état des activités de la Réserve dans la Partie III du Budget des dépenses. Toutefois, à mesure qu'évoluent les initiatives liées à la force totale et à la gestion des ressources, il sera possible d'obtenir des données plus détaillées sur les ressources. Le ministère analysera soigneusement ces données et les communiquera au Parlement par les voies adoptées en vue de la présentation de rapports sur la force totale.*

Chapitre 19

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation*

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	19.1
Introduction	19.5
Étendue et objectif de la vérification	19.9
Constatations et observations	19.12
Examen du préjudice pendant les enquêtes	19.13
On ne tient compte du préjudice que dans une certaine limite pendant l'enquête menant à une décision provisoire (19.16)	
Le renvoi au Tribunal pour obtenir son avis empêche le ministère de prendre en considération toute autre preuve de préjudice (19.20)	
Engagements	19.26
Il est facile de s'opposer aux engagements et d'y faire mettre fin (19.28)	
Le ministère doit contrôler de près les engagements (19.31)	
Évaluation du programme	19.34
Le ministère a examiné l'efficacité opérationnelle de la LMSI et a fait rapport à ce sujet (19.35)	
L'incidence et les effets du programme de la LMSI n'ont pas été mesurés (19.38)	
Conclusions et recommandations	19.42

Pièces

19.1 Processus de la LMSI
19.2 Résumé des enquêtes de la LMSI
19.3 Cas : Moteurs à induction polyphasés de plus de 200 CV
19.4 Cas : Caissons pour puits de pétrole et de gaz
19.5 Cas : Tubes soudés en acier au carbone

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation*

Points saillants

19.1 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* offre aux producteurs nationaux un cadre législatif pour contrebalancer le préjudice sensible que leur causent les marchandises sous-évaluées ou subventionnées provenant de l'étranger. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise est avant tout responsable des enquêtes sur le prétendu dumping ou l'octroi présumé de subventions causant un préjudice. Le Tribunal canadien du commerce extérieur mène des enquêtes et rend des conclusions en ce qui a trait au préjudice.

19.2 Le ministère a pris des mesures raisonnables quand il s'agit d'ouvrir des enquêtes et de déterminer s'il y a dumping. Nous avons relevé certains domaines où le ministère devrait partir d'une perspective plus large lorsqu'il étudie la question du préjudice pendant l'enquête, avant de rendre une décision provisoire. De plus, la procédure qui découle de la loi empêche le ministère de prendre en considération toute autre preuve de préjudice lorsqu'un cas est renvoyé pour obtenir l'avis du Tribunal au début du processus.

19.3 Les engagements offerts par les exportateurs ou les gouvernements étrangers peuvent constituer une solution de rechange moins coûteuse que le processus complet. Cependant, tout intéressé peut facilement s'opposer à un engagement et y faire mettre fin, rendant ainsi inutiles les négociations et les efforts antérieurs. En outre, il faut que le ministère contrôle de près les engagements pour déceler promptement l'inobservation de leurs modalités.

19.4 Le ministère a fait une étude d'évaluation en 1988 et s'est servi des résultats pour améliorer sa mise en oeuvre du programme. Le ministère des Finances, qui est responsable de la politique et de la législation, effectue une surveillance continue des mesures antidumping et compensatoires, mais il n'a pas fait d'évaluation officielle du programme depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1984. Selon nous, une telle évaluation est nécessaire pour déterminer si l'équilibre établi en 1984 entre les droits et les obligations est toujours valable dans le contexte commercial actuel, surtout à la lumière de l'Uruguay Round des Négociations commerciales multilatérales et de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*.

Introduction

19.5 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI) est la codification canadienne des règles qui régissent les droits antidumping et compensateurs, règles issues des négociations du Tokyo Round relatives à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (le GATT). Il s'agit d'un élément important de la politique du Canada sur le commerce d'importation. La loi, entrée en vigueur en décembre 1984, remplaçait la *Loi antidumping* et certaines dispositions du *Tarif des douanes* ayant trait aux droits compensateurs. Le programme de la LMSI influe sur le commerce et de nombreuses industries du Canada. En mars 1992, les cas de droits antidumping et compensateurs en cours représentaient environ 2 milliards de dollars en marchandises de fabrication nationale et touchaient plus de 10 000 emplois.

19.6 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* est un cadre législatif qui offre aux producteurs nationaux un recours en cas de préjudice sensible causé par des marchandises sous–évaluées, sous forme de droits antidumping, ou, dans le cas de marchandises subventionnées, sous forme de droits compensateurs. «Dumping» s'entend de la vente de marchandises étrangères à des importateurs canadiens à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché intérieur ou inférieurs au coût de production. Le préjudice se manifeste souvent par une baisse des ventes, une diminution de la part du marché ou des bénéfices, un effritement ou une compression des prix, une chute des niveaux d'emploi, une décroissance économique et une utilisation moins grande de la capacité de production. Il faut établir un lien de causalité entre le dumping ou l'octroi des subventions et le préjudice subi par les producteurs canadiens avant que ceux–ci puissent obtenir réparation. Parmi les signataires du GATT, le Canada est un des grands utilisateurs des mesures antidumping; il n'intervient que pour un faible pourcentage dans les mesures compensatoires.

19.7 Le ministère des Finances est responsable de la politique et de la législation relatives aux mesures spéciales d'importation. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) sont conjointement chargés de mettre en oeuvre le programme de la LMSI.

19.8 Les étapes du processus relatif aux mesures spéciales d'importation et les délais connexes sont définis dans la loi et résumés à la pièce 19.1. À quelques exceptions près, le tout commence lorsqu'un producteur national dépose une plainte auprès du ministère du Revenu national, Douanes et Accise. Celui–ci décide d'instruire l'affaire et c'est lui qui est avant tout chargé d'enquêter et de déterminer s'il y a eu dumping, et d'établir la marge de ce dumping. Le Tribunal est une autorité quasi judiciaire indépendante, qui agit comme cour administrative dans les conclusions de préjudice.

Étendue et objectif de la vérification

19.9 Notre vérification a surtout porté sur la mise en oeuvre du programme de la LMSI par le ministère et le Tribunal canadien du commerce extérieur. Nous avons aussi examiné l'évaluation du programme de la LMSI.

19.10 Par notre vérification, nous avons cherché à savoir s'il y a des procédures et des normes appropriées en place pour appliquer la LMSI, si le programme a été évalué et si l'on a rendu compte des résultats de cette évaluation. Nous nous attendions à trouver des procédures et des systèmes ministériels qui assurent une application opportune et objective de la loi, au plus bas coût possible pour tous les intéressés.

19.11 Nos travaux se sont surtout déroulés à la Division des programmes

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* est un cadre législatif qui offre aux producteurs nationaux un recours en cas de préjudice sensible causé par des marchandises sous–évaluées ou subventionnées.

de cotisation de la Direction des programmes douaniers du ministère, à Ottawa. Nous nous sommes aussi entretenus avec des représentants du Tribunal et de la Division des relations économiques de la Direction des finances et du commerce internationaux du ministère des Finances.

Constatations et observations

19.12 Nous faisons état de nos principales constatations dans le présent chapitre. D'autres constatations ont été signalées directement à la haute direction du ministère. Nous avons fait des observations dans trois domaines : l'examen du préjudice pendant les enquêtes, les engagements et l'évaluation du programme.

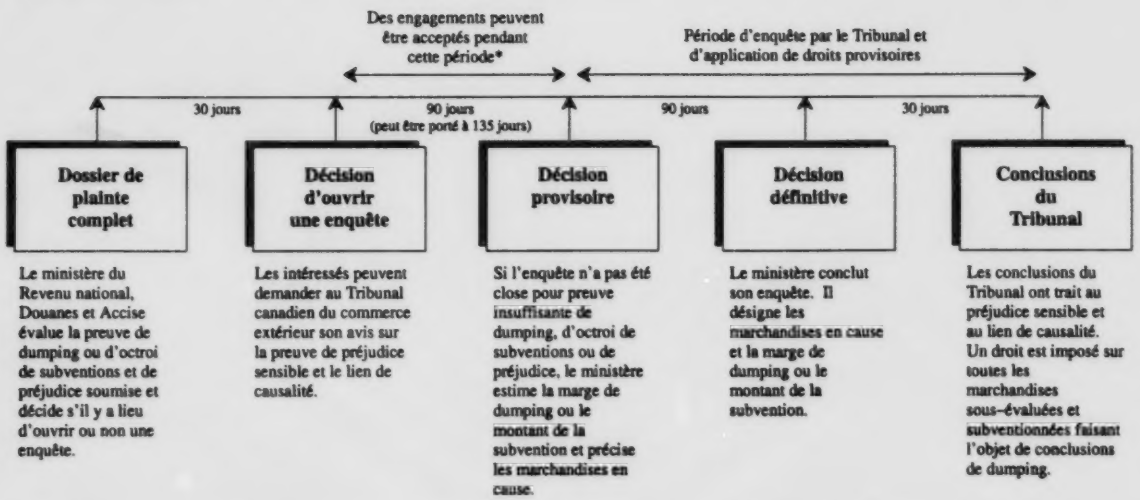
Examen du préjudice pendant les enquêtes

19.13 Le ministère n'ouvre une enquête à la suite d'une plainte déposée par des producteurs nationaux que si son examen préliminaire révèle des indices raisonnables d'un préjudice résultant du dumping ou de l'octroi de subventions. Le ministère dispose de 90 jours pour rendre une décision provisoire, ou pour clore l'enquête s'il manque de preuves de préjudice, de dumping ou d'octroi de subventions. La LMSI permet de prolonger ce délai de 90 à 135 jours.

19.14 La LMSI constitue le cadre législatif dans lequel les droits et les obligations internationaux du Canada sont négociés en vertu du *Code sur les subventions et les droits compensateurs* et du *Code antidumping* du GATT. Selon le ministère des Finances, l'objectif du programme est de répartir de façon équilibrée ces droits et obligations entre tous les intéressés. La loi donne aux producteurs nationaux un droit de recours contre les pratiques commerciales étrangères qui leur causent un préjudice, tout en accordant aux importateurs et aux exportateurs à l'étranger une protection contre le harcèlement commercial abusif.

Pièce 19.1

Processus de la LMSI



** L'enquête est suspendue après l'acceptation d'engagements qui relèveront les prix ou qui élimineront ou imposeront un plafond aux subventions à l'exportation vers le Canada.*

19.15 La pièce 19.2 renferme un résumé des enquêtes effectuées en vertu de la LMSI, de décembre 1984 à mars 1992. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise a reçu 86 dossiers de plainte complets et a ouvert 77 enquêtes. Environ 70 p. 100 de tous les cas ont suivi la filière jusqu'au bout, y compris une enquête par le Tribunal. Environ le tiers des cas entendus par le Tribunal se sont soldés par des conclusions d'absence de préjudice.

On ne tient compte du préjudice que dans une certaine limite pendant l'enquête menant à une décision provisoire

19.16 Les codes du GATT exigent que la preuve de dumping et la question de préjudice soient étudiées en même temps, à l'étape de l'enquête. De même, le ministère doit, en vertu de la LMSI, continuer de s'assurer qu'il existe des indices raisonnables de préjudice avant de rendre une décision provisoire, sauf si le cas a été renvoyé au Tribunal pour obtenir son avis.

19.17 Nous avons constaté que le ministère a respecté systématiquement les délais imposés par la loi dans l'application de celle–ci. Bien que le ministère ait étudié à la fois le dumping et le préjudice pendant ses enquêtes, il s'est surtout préoccupé de déterminer s'il y avait dumping et d'établir la marge de ce dumping. Il a tenté d'obtenir des éléments de preuve presque uniquement à l'égard du volume, de la valeur normale et des prix à l'exportation des marchandises censées sous–évaluées et n'a pas beaucoup enquêté sur l'aspect préjudice. Dans les dossiers de cas que nous avons examinés, le ministère, pour ce qui est d'examiner le préjudice, a simplement demandé au plaignant de confirmer les renseignements fournis.

19.18 Les codes du GATT en vigueur prévoient que les intéressés peuvent faire valoir un point de vue divergent sur la question du préjudice tout au long de l'enquête. Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise et le ministère des Finances reconnaissent que les importateurs, les exportateurs et les gouvernements étrangers peuvent faire des observations contestant la prétention de préjudice sensible. Toutefois, nous avons observé que le ministère du Revenu national, Douanes et Accise n'avait pas établi de procédures permettant de formuler ou de présenter des observations en ce sens.

19.19 Bien que le rôle principal du ministère soit de déterminer s'il y a dumping et d'établir les marges de celui–ci, nous estimons que l'intérêt de toutes les parties serait mieux servi si le ministère partait d'une perspective plus large afin de tenir compte du préjudice pendant les enquêtes.

Le renvoi au Tribunal pour obtenir son avis empêche le ministère de prendre en considération toute autre preuve de préjudice

19.20 La question du préjudice peut être renvoyée au Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) pour obtenir son avis à plusieurs des premières étapes du processus de la LMSI. Le paragraphe 33(2) et l'alinéa 34*b*) de la loi prévoient deux renvois du genre. De fait, les intéressés ont le droit, dans les délais fixés, de renvoyer un cas au TCCE pour savoir si une enquête est justifiée pour cause de préjudice.

19.21 Le Tribunal examine la preuve de préjudice et donne son avis dans les 30 jours du renvoi. La preuve dont dispose le Tribunal pour un tel examen se réduit aux renseignements fournis au ministère par le plaignant avant l'ouverture de l'enquête. Si le Tribunal est d'avis que la preuve de préjudice n'est pas suffisante, l'affaire est close. Si le TCCE est d'avis qu'il existe des indices raisonnables de préjudice, le ministère poursuit l'enquête, mais ne peut étudier la question du préjudice plus à fond.

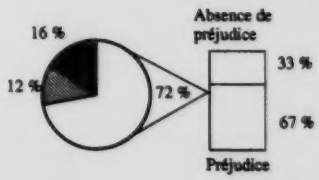
19.22 Avant l'ouverture de l'enquête, le ministère reçoit des renseignements d'une seule partie, le plaignant. C'est à l'étape de l'enquête

Au cours de ses enquêtes, le ministère se préoccupe surtout de déterminer s'il y a dumping et d'établir la marge de ce dumping.

Pièce 19.2

Résumé des enquêtes de la LMSI
Du 1er décembre 1984 au 31 mars 1992

Total des dossiers de plainte complets reçus	86
Total des enquêtes ouvertes	77
Enquêtes en cours	2
Enquêtes terminées, suspendues ou ayant suivi la filière intégrale	75



Enquêtes closes pour preuve insuffisante de préjudice, de dumping ou d'octroi de subventions

Enquêtes suspendues après l'acceptation d'engagements

Enquêtes ayant suivi la filière intégrale : cas entendus par le Tribunal canadien du commerce extérieur

Lorsqu'il donne son avis, la preuve dont dispose le Tribunal pour son examen se réduit aux renseignements fournis au ministère avant l'ouverture de l'enquête.

que le ministère commence à communiquer avec les importateurs et les exportateurs à l'étranger, à savoir les parties adverses. Les renseignements supplémentaires obtenus au cours de cette étape pourraient rendre insuffisante la preuve de préjudice antérieure. Le ministère est néanmoins tenu, par l'avis du Tribunal, de poursuivre le cas jusqu'à la fin, à moins que l'affaire puisse être close pour des motifs n'ayant aucunement trait à la question du préjudice.

19.23 La pièce 19.3 décrit un cas où, après l'avis du Tribunal, le ministère a pris connaissance de renseignements supplémentaires qui auraient pu influer sur la plainte de préjudice, mais auxquels il n'a pu donner suite. Le cas s'est soldé par des conclusions d'absence de préjudice.

19.24 Nous avons constaté que, depuis décembre 1984, le Tribunal n'a été en désaccord avec le ministère que dans deux des trente–deux cas où un avis a été fourni en vertu des dispositions susmentionnées. Nous croyons que le nombre élevé de confirmations des décisions du ministère par le Tribunal pourrait venir en partie de ce que son examen se limite à la preuve dont dispose le ministère avant l'ouverture de l'enquête. Des vingt–deux cas où le Tribunal s'est dit d'avis qu'il existait des indices raisonnables de préjudice, et qui ont ultérieurement été entendus par le TCCE, huit ont débouché sur des conclusions d'absence de préjudice ou de préjudice partiel.

19.25 L'audition en règle d'un cas exige temps, efforts et dépenses supplémentaires de la part de tous les intéressés. Selon nous, il serait avantageux pour tous que l'avis résultant d'un renvoi au TCCE n'empêche pas le ministère de tenir compte de toute autre preuve de préjudice avant de rendre une décision provisoire.

Pièce 19.3

Cas : Moteurs à induction polyphasés d'une puissance dépassant 200 CV, en provenance du Brésil, de la France, du Japon, de la Suède, de Taiwan, du Royaume–Uni et des États–Unis

Date	Événement
30 septembre 1988	Le ministère du Revenu national ouvre une enquête et mentionne que la plainte est appuyée par deux autres producteurs nationaux. Le plaignant prétend que le préjudice a revêtu, entre autres, la forme d'une perte de ventes, d'une perte de part du marché et d'une compression des prix.
2 novembre 1988	Le Tribunal fait savoir que la preuve confirme l'existence d'indices raisonnables d'un préjudice sensible.
29 décembre 1988	Le ministère rend une décision provisoire et fait remarquer qu'un producteur national ne peut appuyer la plainte concernant les gros moteurs et qu'il a proposé d'y inclure seulement les moteurs d'au plus 1 000 CV. Le ministère indique que l'acceptation d'une telle proposition exclurait des exportations de grande valeur, qui ont été jugées sous–évaluées et subventionnées, et qui sont toujours censées causer un préjudice. Pour ce qui est du préjudice, le ministère déclare que l'avis du Tribunal empêche le sous–ministre de clore l'enquête pour preuve insuffisante de préjudice.
28 avril 1989	Le Tribunal rend des conclusions d'absence de préjudice. Parmi les motifs du Tribunal, il y a le fait que la perte d'une part du marché par les producteurs nationaux, en 1987, était largement attribuable à l'importation de moteurs de plus de 8 000 CV, d'un pays non visé par l'enquête. Leur part du marché a grossi en 1988. Par conséquent, le Tribunal ne voit aucune preuve manifeste de la perte d'une part du marché par les producteurs nationaux, ni une pénétration considérable des importations venant d'un des pays en cause. De plus, le Tribunal ne trouve aucune preuve directe de compression des prix, parce que les moteurs sont personnalisés pour chaque marché et qu'il n'y a pas de listes de prix vraiment représentatives.

Engagements

19.26 Un engagement est l'offre d'un exportateur ou d'un gouvernement étranger d'augmenter le prix à l'exportation, d'éliminer la subvention ou de limiter la quantité de marchandises en cause exportées vers le Canada, pour effectivement annuler l'effet préjudiciable du dumping ou de la subvention. Si le ministère accepte un engagement, l'enquête est suspendue. Un engagement est souvent considéré comme une solution de rechange expéditive et moins chère qu'une enquête intégrale du ministère et du Tribunal.

19.27 Les engagements nécessitent beaucoup de temps et d'efforts du ministère, car ils doivent respecter un certain nombre de conditions. Par exemple, ils doivent viser la totalité ou la quasi–totalité des marchandises présumément sous–

évaluées ou subventionnées. Ils peuvent être acceptés uniquement après l'ouverture d'une enquête et avant la décision provisoire du ministère. Celui-ci a accepté des engagements dans environ 12 p. 100 des enquêtes ouvertes depuis décembre 1984.

Il est facile de s'opposer aux engagements et d'y faire mettre fin

19.28 La loi exige que le ministère mette fin à un engagement sans aucune autre raison si un plaignant, un importateur, un exportateur ou un gouvernement étranger le demande dans les 30 jours de l'acceptation de cet engagement. Cela rend inutiles les négociations et les efforts antérieurs. S'il est mis fin à un engagement, l'enquête reprend et le ministère continue d'être lié par le délai que lui accorde la loi pour rendre une décision provisoire.

19.29 Nous avons noté que les dispositions actuelles permettent à tout intéressé de devenir un importateur officiel et de s'opposer ensuite à un engagement négocié par le ministère et les exportateurs à l'étranger. La pièce 19.4 décrit un cas où un fabricant a ainsi procédé afin d'exclure un produit de la liste des marchandises en cause visées par un engagement. Le ministère a dû modifier sa position et accepter l'exclusion au dernier moment pour obtenir l'engagement. Le ministère a indiqué que tout importateur, y compris les importateurs en faible volume, peut demander la fin d'un engagement.

19.30 Dans un cas de marchandises étrangères subventionnées, le ministère a prolongé le délai de 90 jours pour les négociations et a pris 131 jours pour obtenir un engagement. Une fois l'engagement accepté, la plaignante a demandé de réduire encore davantage la quantité des marchandises en cause. La délégation étrangère a refusé et l'engagement a pris fin à la demande de la plaignante.

Le ministère doit contrôler de près les engagements

19.31 Les engagements doivent être contrôlés si l'on veut s'assurer du respect de leurs modalités. Un engagement peut prendre fin s'il y a inobservation de ses modalités. La LMSI permet au ministère d'imposer des droits rétroactivement, mais sans remonter plus loin que 90 jours avant l'avis de fin d'engagement. Par conséquent, il peut y avoir évitement des droits si l'inobservation n'est pas décelée promptement.

19.32 Dans le cas décrit à la pièce 19.5, les engagements acceptés originalement en janvier 1988 ont été renouvelés en janvier 1991. Entre janvier et juin 1991, il y a eu des expéditions de marchandises en cause à des prix inférieurs aux prix négociés dans les engagements. L'inobservation n'a été décelée qu'en septembre 1991. Le ministère a alors mis fin aux engagements et a dû rendre une décision provisoire le jour même, à l'aide des données de 1987. Des droits antidumping pouvaient être appliqués pour une période rétroactive de 90 jours, mais les expéditions faites avant le 25 juin 1991, en violation des engagements, ont échappé à l'imposition des droits.

19.33 De par sa nature, le contrôle des engagements a lieu après l'arrivée

Un engagement est souvent considéré comme une solution de rechange expéditive et moins chère qu'une enquête intégrale du ministère et du Tribunal.

Pièce 19.4

Cas : Caissons pour puits de pétrole et de gaz, en provenance du Japon et de la République fédérale d'Allemagne

Date	Événement
28 octobre 1986	Un fabricant national demande au ministère de préciser si les tubes sans soudure semi-finis sont visés par l'enquête ouverte le 20 août 1986.
30 octobre 1986	La position du ministère est que les tubes sans soudure semi-finis sont inclus dans l'enquête. Toutefois, le fabricant menace d'importer de tels tubes afin d'être considéré comme un importateur des marchandises en cause et de pouvoir demander la fin de l'offre d'engagement. Bien que le ministère des Finances soit d'avis que les importateurs en faible volume ne devraient pas pouvoir simplement demander la fin d'un engagement pour s'y soustraire, Douanes et Accise soutient que tout importateur, si petit soit-il, peut faire une telle demande.
5 novembre 1986	Le fabricant informe les Douanes qu'il est un importateur des marchandises en cause. Si les tubes semi-finis sont inclus dans l'engagement accepté par le ministère, il demandera par écrit qu'il y soit mis fin.
17 novembre 1986	Le ministère, pour régler le problème, exclut les tubes semi-finis des marchandises en cause. Il précise que ces tubes seront étudiés dans une enquête distincte si le besoin s'en fait sentir.

Il peut y avoir évitement des droits si l'inobservation n'est pas décelée promptement.

des marchandises en cause au Canada. Nous avons constaté que le contrôle s'exerce uniquement à l'Administration centrale, et que le personnel régional n'y participe pas. Le personnel de l'exécution à l'Administration centrale consulte périodiquement la base de données des Douanes sur le secteur commercial pour y relever les expéditions de marchandises visées par des engagements et demande les documents connexes pour les examiner. Cela a pour effet d'entraîner un retard dans la détection de l'inobservation. Le ministère s'est attaqué à ce problème et a indiqué, dans un projet de manuel régional, qu'il introduirait un contrôle des engagements par les agents régionaux. La politique et les procédures du ministère à cet effet n'avaient pas encore été élaborées à la fin de notre vérification en mars 1992.

Pièce 19.5

Cas : Tubes soudés, en acier au carbone, en provenance du Brésil, du Luxembourg, de la Yougoslavie, de la Belgique, de la France, de la Pologne et de la Turquie

Date	Événement
16 septembre 1987	Une enquête est ouverte.
7 décembre 1987	Le ministère porte de 90 à 135 jours le délai pour la décision provisoire afin de permettre l'étude d'engagements.
29 janvier 1988	Le 135e jour, le ministère accepte les engagements des exportateurs du Brésil, du Luxembourg et de la Yougoslavie, responsables de 92 p. 100 des importations de marchandises en cause des sept pays visés. Il y a suspension de l'enquête sur les marchandises en cause provenant de ces trois pays, ainsi que de la Pologne et de la Turquie. Vu le volume négligeable des importations sous-évaluées, l'enquête est close en ce qui concerne les marchandises en cause provenant de la Belgique et de la France.
18 janvier 1991	Le ministère renouvelle les ententes après réexamen.
Janvier à juin 1991	Neuf expéditions, contenant quelque 1 880 tonnes métriques de marchandises en cause et provenant de deux gros exportateurs du Brésil, sont exportées au Canada à des prix inférieurs à ceux des engagements, et la marge estimative de dumping est de 7 p. 100 en moyenne.
25 septembre 1991	Le ministère met fin aux engagements après avoir constaté qu'ils n'ont pas été honorés. Une décision provisoire est rendue le jour même, à partir des données de 1987.
23 janvier 1992	Le TCCE rend des conclusions de préjudice dans le cas des marchandises en cause provenant du Brésil. Il est conclu que les marchandises en cause provenant du Luxembourg, de la Yougoslavie, de la Pologne et de la Turquie ont causé un préjudice par le passé.

Nota : Des droits antidumping rétroactifs n'ont pu être appliqués qu'aux importations provenant du Brésil pendant la période de 90 jours précédant la fin des engagements. Par conséquent, les droits n'ont pas été prélevés sur les neuf expéditions faites entre janvier et juin 1991.

Évaluation du programme

19.34 En tant que ministère responsable de la politique et de la loi relatives aux mesures spéciales d'importation, le ministère des Finances est chargé de l'évaluation des répercussions du programme dans son ensemble. Nous nous attendrions à ce que les Finances surveillent le programme sur une base continue et fassent des évaluations périodiques pour déterminer dans quelle mesure les objectifs du programme et les obligations internationales du Canada sont respectés. Nous nous attendrions à ce que le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, qui met le programme en oeuvre, examine l'efficacité opérationnelle de la LMSI et fasse rapport à ce sujet.

Le ministère a examiné l'efficacité opérationnelle de la LMSI et a fait rapport à ce sujet

19.35 Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise a entrepris une étude d'évaluation de l'application de la LMSI en 1988. Entraient dans le champ de l'étude la facilité pour les plaignants éventuels d'avoir accès aux mesures de la LMSI et les activités du ministère au chapitre des enquêtes et de l'exécution. L'étude a porté plus particulièrement sur :

- les obstacles au recours à la LMSI;
- les documents à l'appui des plaintes et des enquêtes;
- la politique et les procédures connexes du ministère;
- la structure organisationnelle et les ressources humaines;
- le niveau d'observation volontaire de la loi par les importateurs.

L'étude a reposé sur les renseignements tirés d'une base de données du ministère, sur des entrevues avec le per-

sonnel des Douanes et sur des sondages effectués auprès des plaignants, des importateurs, des courtiers et des producteurs.

19.36 Notre examen du rapport et des dossiers à l'appui donne à conclure que la qualité de l'étude est satisfaisante.

19.37 Nous avons remarqué que la direction a utilisé les résultats de son étude de 1988 pour améliorer l'administration du programme. La Division des programmes de cotisation a dressé un plan d'action pour appliquer les recommandations découlant de l'étude et a rédigé des rapports provisoires trimestriels de novembre 1988 à février 1990. Le ministère a, entre autres, lancé une stratégie d'information publique et réparti de façon rationnelle les efforts de l'exécution entre l'Administration centrale et les régions.

La direction a utilisé les résultats de son étude de 1988 pour améliorer l'administration du programme.

L'incidence et les effets du programme de la LMSI n'ont pas été mesurés

19.38 Le ministère, dans son étude de 1988, s'est penché sur des questions opérationnelles. Le ministère des Finances effectue un contrôle continu des cas de droits antidumping et de droits compensateurs. Toutefois, depuis 1984, année de l'entrée en vigueur de la LMSI, les Finances n'ont fait aucune évaluation officielle des effets positifs et négatifs possibles du programme.

19.39 Le ministère des Finances a fait savoir au Parlement, dans sa Partie III du Budget des dépenses de 1991–1992, qu'il projetait d'examiner et d'évaluer l'impact des dispositions législatives en matière d'importation sur la compétitivité des firmes nationales. Il nous a signalé qu'il avait amorcé l'examen au printemps de 1991, mais qu'il l'avait suspendu en raison de l'incertitude de l'échéancier de l'Uruguay Round des Négociations commerciales multilatérales du GATT, qui se poursuivent toujours.

19.40 Nous avons fait des recherches dans les documents connexes pour déterminer s'il serait raisonnable et approprié d'examiner les effets du programme de la LMSI. Nous avons recensé un certain nombre d'effets possibles, tant positifs que négatifs, de programmes du même genre. Parmi les effets négatifs possibles les plus importants à envisager dans une évaluation, il y a ce qui suit :

- La protection accordée peut mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence et pourrait ainsi diminuer leur efficience et leur compétitivité à long terme.
- La protection peut nuire aux relations du Canada avec ses partenaires commerciaux, en donnant peut–être l'impression que les exportateurs étrangers sont harcelés.
- La protection pourrait se faire au détriment des consommateurs, peut–être par une augmentation des frais de production et, en fin de compte, du prix des biens de consommation.

19.41 La conclusion des négociations commerciales de l'Uruguay Round serait un moment opportun de modifier la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. En outre, l'*Accord de libre–échange entre le Canada et les États–Unis* exige que les deux gouvernements établissent un nouveau régime afin d'étudier les règles qui régissent le dumping et l'octroi de subventions dans le cadre des échanges bilatéraux. Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de reprendre le travail d'évaluation en vue de déterminer si la structure de la politique existante met en équilibre les droits et les obligations de toutes les parties et sert bien les intérêts du pays. Cela permettrait au ministère des Finances d'avoir une position de principe pour évaluer l'incidence des propositions du GATT et pour modifier la politique si les négociations sont menées à terme, ainsi que pour mettre au point des règles mutuellement avantageuses à cet égard avec les États–Unis.

Conclusions et recommandations

L'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* exige que les deux gouvernements établissent un nouveau régime afin d'étudier les règles qui régissent le dumping et l'octroi de subventions dans le cadre des échanges bilatéraux.

19.42 Nous avons constaté que le ministère avait généralement pris des dispositions raisonnables pour répondre aux plaintes, ouvrir des enquêtes et déterminer s'il y avait dumping. Notre examen a révélé un certain nombre de domaines où l'application de la LMSI devrait ou pourrait être améliorée, dont les procédures administratives du ministère et les limites découlant d'aspects procéduraux de la loi.

19.43 En plus du temps et des efforts consacrés par les dirigeants des sociétés, il est estimé que le processus de la LMSI coûte, s'il suit pleinement son cours, au moins 40 000 $ à chaque partie. Dans certains cas, le coût estimatif s'est élevé à plus d'un million de dollars. Nous avons offert, dans le présent chapitre, nos vues sur certaines limites de forme, où des modifications législatives pourraient faciliter la clôture des enquêtes qui ne se justifient pas et permettraient d'obtenir des engagements à titre de solution de rechange moins coûteuse à une procédure qui suit pleinement son cours. Nous croyons que nos opinions sont conformes à l'esprit de la politique actuelle.

19.44 Nous nous sommes aussi prononcés sur le manque d'évaluation officielle du programme de la part du ministère des Finances. Cet effort d'évaluation est nécessaire pour déterminer si l'équilibre établi en 1984 entre les droits et les obligations convient toujours dans le contexte commercial actuel et continuera de convenir dans un avenir rapproché.

19.45 Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise devrait partir d'une perspective plus large pour étudier la question du préjudice à l'étape de l'enquête menant à une décision provisoire, et il devrait mettre en oeuvre son projet de contrôle rigoureux des engagements dans son application de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

Commentaire du ministère : *Nous sommes heureux des résultats globaux de la vérification intégrée et du fait qu'elle montre que nous avons pris des mesures raisonnables pour appliquer la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Nous nous engageons à suivre de près nos procédures administratives afin de continuer à améliorer, partout où c'est possible, le service à toutes les parties visées par la loi. En outre, nous chercherons plus activement à envisager s'il est possible d'utiliser des engagements adoptés d'un commun accord pour donner à toutes les parties visées par une enquête un choix qui tient compte du coût de la procédure intégrale pour l'imposition de droits antidumping et compensateurs en vertu de la LMSI. Lorsque l'issue des négociations de l'Uruguay Round menées dans le cadre du GATT sera claire, nous étudierons les moyens de modifier le processus administratif pour que la question du préjudice soit examinée davantage à l'étape menant à la décision provisoire. Désormais, nos bureaux régionaux surveillent les engagements de près, de manière à repérer plus rapidement les infractions possibles.*

19.46 Le ministère des Finances devrait reprendre et terminer son évaluation officielle du cadre de la politique d'importation. Il devrait aussi envisager, s'il y a lieu, de proposer des modifications aux dispositions de la loi concernant les limites de l'enquête du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, dans les cas renvoyés au Tribunal canadien du commerce extérieur pour obtenir son avis sur la question de préjudice, ainsi qu'aux dispositions permettant l'opposition aux engagements.

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord avec la recommandation. Nous avons l'intention d'intensifier nos travaux en ce sens dès que l'issue des négociations commerciales*

multilatérales de l'Uruguay Round sera claire. Cette évaluation nous permettra, entre autres, d'enquêter, de concert avec le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, sur les questions administratives soulevées dans le rapport et de déterminer s'il y a lieu d'apporter des modifications à la LMSI. De toute évidence, nous aurons aussi à examiner l'accord de libre-échange nord-américain qui vient tout juste d'être négocié.

Chapitre 20

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

Taxe sur les produits et services – Inscription et sous–activités connexes

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	20.1
Contexte	20.6
Étendue de la vérification	20.14
Observations et recommandations	
Inscription	20.19
Le ministère a atteint son objectif de 1,6 million d'inscrits malgré l'adoption tardive du texte législatif (20.19)	
Certaines mesures de suivi et de tenue des comptes ont été adoptées, mais il faudra en prendre encore un bon nombre (20.24)	
L'identification régionale a été entravée par les mesures de suivi (20.33)	
L'annulation de comptes pourrait accroître le risque de perte de recettes pour le gouvernement (20.36)	
Il manque sur la formule d'inscription certaines données nécessaires à des fins administratives (20.41)	
Information aux inscrits	20.46
Un programme poussé a été instauré pour informer le public avant la mise en oeuvre de la taxe (20.46)	
Des ressources d'autres secteurs ont été redistribuées afin de faire face à la forte charge de travail occasionnée par les demandes téléphoniques (20.48)	
L'établissement d'un ordre de priorité dans les demandes d'interprétation pourrait améliorer le service au public (20.52)	
Les services de l'interprétation sont touchés par bon nombre des modifications techniques qui sont proposées, mais qui ne sont pas encore étayées dans un projet de loi (20.57)	
Les mesures de simplification et la petite entreprise	20.62
La plupart des inscrits sont de petites entreprises, qui produisent des déclarations trimestrielles (20.62)	
Le nombre de rejets lors du traitement des opérations demeure élevé (20.66)	
Peu de petites entreprises ont adopté les méthodes de comptabilité simplifiée (20.72)	
Il y a place à amélioration du côté des mesures de simplification à l'intention des petites entreprises (20.76)	
Reddition de comptes	20.83
Les rapports sur les coûts de planification, de préparation et de mise en application de la taxe ont été fragmentés et n'ont pas été consolidés (20.85)	
La reddition de comptes relative à l'élaboration du système automatisé doit être améliorée (20.89)	

Table des matières (suite)

Pièces

20.1 Nombre d'inscrits de mai 1990 à avril 1991
20.2 Tableau des modifications législatives proposées au chapitre de la TPS entre le 17 décembre 1990 et le 31 mars 1992, Quelques exemples seulement
20.3 Profil des inscrits en fonction du chiffre d'affaires en date du 31 mars 1992
20.4 Profil des inscrits en fonction de la fréquence de déclaration en date du 31 mars 1992
20.5 Taux de rejet des déclarations, des versements et des autres documents d'entrée portés au compte des travaux en cours pour 1991–1992
20.6 Profil des inscrits admissibles à la méthode rapide de comptabilité en date du 31 mars 1992
20.7 Frais de démarrage estimatifs de la taxe sur les produits et services, de 1989–1990 à 1991–1992

Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

Taxe sur les produits et services – Inscription et sous–activités connexes

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Points saillants

20.1 Ne disposant que de 20 mois à partir de l'annonce du budget, et malgré l'adoption du texte législatif le 17 décembre 1990 seulement, le ministère a tout de même réussi à mettre en place, pour le 1er janvier 1991, les systèmes et les procédures nécessaires pour commencer l'application de la taxe sur les produits et services (TPS).

20.2 Le ministère a atteint son objectif de 1,6 million d'inscrits pour avril 1991. Nous avons cependant observé que bon nombre d'autres mesures de suivi et de tenue des comptes demeurent à adopter dans le programme d'inscription, actuellement limité dans sa capacité de trouver de nouveaux inscrits. En outre, de nombreux comptes ont été fermés sans les pièces justificatives nécessaires, et l'exigence visant certaines données pertinentes a été éliminée du modèle initial de formule d'inscription.

20.3 Le ministère avait instauré un programme complet d'information du public avant que la taxe n'entre en vigueur. Les demandes de renseignements par téléphone ont été très nombreuses en 1991–1992; certaines des ressources du programme d'inscription et d'autres activités d'observation ont dû être redistribuées. En ce qui concerne les réponses aux demandes écrites de renseignements, le ministère doit réévaluer le délai d'exécution à viser, établir l'ordre de priorité des demandes, explorer des façons de mieux communiquer les modifications aux utilisateurs et travailler de concert avec le ministère des Finances pour recommander la promulgation opportune des modifications législatives proposées.

20.4 Presque 1,6 million des 1,7 million d'inscrits sont des petites entreprises qui produisent des déclarations trimestrielles. Même si le texte législatif prévoit certaines simplifications, peu de petites entreprises les ont choisies. Le ministère a commencé à se pencher sur certains aspects en vue de simplifier l'application de la taxe pour le secteur des petites entreprises et pour lui–même. Nous croyons qu'une simplification plus poussée pourrait accroître grandement l'efficience du système, pour les inscrits comme pour le ministère.

20.5 Les rapports sur les frais de démarrage de la TPS ont été fragmentés. Même si un grand nombre de ministères et d'organismes ont participé à la mise en application, les coûts globaux n'ont pas été consolidés et présentés au Parlement. De plus, la reddition de comptes relative à l'élaboration du système automatisé de la TPS, un grand projet de l'État, doit être améliorée.

Contexte

20.6 La *Loi sur la taxe d'accise* a été modifiée de sorte que la taxe de vente fédérale (TVF) soit remplacée par la taxe sur les produits et services (TPS) en 1991. L'instauration de cette nouvelle taxe de vente mettait un terme à la deuxième étape de la réforme fiscale. La première étape, soit la réforme de l'impôt sur le revenu, a été mise en application en 1988.

20.7 La taxe de vente fédérale était une taxe unique, caractérisée par une assiette fiscale étroite. À l'opposé, la taxe sur les produits et services est une taxe de vente multi–stades, qui s'applique à la plupart des produits et services consommés au Canada. La réforme de la taxe de vente a touché les entreprises et les consommateurs et elle a nécessité la participation d'un certain nombre de ministères et d'organismes. Des comités interministériels ont été constitués pour favoriser et coordonner la préparation et la mise en oeuvre de la TPS.

20.8 Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise est chargé de l'application de la *Loi sur la taxe d'accise*; le ministère des Finances est responsable de la politique et de la législation relatives à la taxe de vente. Certains ministères et organismes, autrefois actifs dans le dossier de la TPS, ne le sont plus aujourd'hui, tandis que d'autres continuent de jouer un rôle important. Par exemple, un Bureau d'information des consommateurs sur la TPS a été mis sur pied pour renseigner les consommateurs et recevoir leurs plaintes relatives aux répercussions de la taxe prévue sur les produits et services sur le prix des biens de consommation et des services; c'est le ministère du Revenu national, Impôt qui consent les crédits de TPS aux particuliers admissibles, par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu.

20.9 La réforme a fait augmenter le nombre de contribuables, qui est passé de 75 000 fabricants détenteurs de licence, y compris les personnes réputées être des fabricants, à plus de 1,7 million d'inscrits sous le régime de la TPS. Au ministère, la Direction de l'Accise a subi son changement le plus important depuis la création de la taxe de vente fédérale en 1924. Le nombre d'années–personnes est passé de 1 600 en 1988–1989 à environ 5 600 en 1991–1992, réparties entre l'Administration centrale, 56 bureaux régionaux et de district et un centre de traitement temporairement situé à Ottawa. Les bureaux de douane ont aussi assumé des responsabilités supplémentaires en percevant la TPS sur les produits importés au Canada.

20.10 Même si le ministère étudiait la réforme de la taxe à la consommation depuis un certain temps, il n'a disposé que de 20 mois, après l'annonce du budget en 1989, pour préparer et mettre en oeuvre la nouvelle taxe de vente. Bon nombre des principaux projets, comportant chacun leur date limite, devaient être accomplis pendant cette période de 20 mois. Certains projets consistaient à établir la nouvelle infrastructure de la Direction, y compris ouvrir de nouveaux bureaux de district et un centre de traitement provisoire, à recruter et à former de nouveaux employés ainsi qu'à élaborer des politiques et procédures ministérielles et des systèmes de soutien informatisés en vue de l'application de la taxe. D'autres projets concernaient certaines sous–activités, par exemple inscrire les entreprises et les organismes, ainsi que les renseigner au sujet de la TPS.

20.11 Le programme d'inscription est une sous–activité d'observation importante à la TPS. En règle générale, un fournisseur qui tire des revenus de plus de 30 000 $ par année au Canada de la fourniture taxable de produits et de services doit s'inscrire auprès du ministère. Une fourniture imposable est définie dans la loi comme étant la fourniture de biens ou de services, sauf

La réforme de la taxe de vente a touché les entreprises et les consommateurs et elle a nécessité la participation d'un certain nombre de ministères et d'organismes.

une fourniture exonérée, effectuée dans le cadre d'une activité commerciale. Les inscrits doivent percevoir et verser la TPS au ministère, déduction faite des crédits de taxe sur les intrants auxquels ils ont droit. Le plan de mise en oeuvre du ministère consistait notamment à reconnaître les inscrits éventuels, à créer les comptes des inscrits, à accepter et à traiter les choix et les demandes des inscrits avant janvier 1991, ainsi qu'à se préparer en prévision de la production de déclarations et du versement de la taxe de la part des inscrits pour février 1991.

Le ministère a réussi à mettre en place une infrastructure qui lui a permis de commencer à appliquer la TPS et ce, pour le 1er janvier 1991, date d'entrée en vigueur de la taxe.

20.12 Un autre élément essentiel de la préparation et de la mise en oeuvre de la nouvelle taxe consistait à renseigner les fournisseurs de produits et de services sur la TPS. Les entreprises et les organisations devaient être en mesure de commencer à imposer et à percevoir la TPS le 1er janvier 1991. Même s'il demeurait nécessaire de continuer à informer les fournisseurs après l'entrée en vigueur de la TPS, le ministère considérait janvier 1991 comme une date importante dans le processus.

20.13 La planification et la mise en oeuvre de la TPS représentaient un défi énorme pour le ministère, surtout si l'on tient compte du peu de temps dont il disposait. Le ministère a réussi à mettre en place une infrastructure qui lui a permis de commencer à appliquer la TPS et ce, pour le 1er janvier 1991, date d'entrée en vigueur de la taxe.

Étendue de la vérification

20.14 La vérification a surtout porté sur le programme d'inscription et les services d'information fournis par le ministère aux fournisseurs, y compris certains aspects du système automatisé de la TPS appuyant ces secteurs. Nous avons aussi examiné la reddition de comptes par le ministère en ce qui a trait à la préparation et à la mise en oeuvre de la TPS ainsi que les comptes rendus à cet égard.

20.15 Nous avons choisi de procéder à la vérification du programme d'inscription surtout pour deux raisons. Premièrement, il s'agissait d'un des principaux projets entrepris par le ministère et, deuxièmement, il est à la base de l'application de la taxe. Son importance va au–delà de l'établissement de nouveaux comptes. Il autorise les fournisseurs à percevoir la TPS et établit un rôle d'imposition aux fins de la vérification de l'observation, de la perception et de l'exécution de la vérification. Nous prévoyions trouver des systèmes et des procédures permettant de répertorier les inscrits éventuels et d'assurer un suivi satisfaisant de leur situation, de façon à adopter des mesures opportunes et une couverture appropriée.

20.16 La fonction des services d'information est fondamentale dans un régime d'autocotisation puisqu'elle favorise l'observation volontaire. Les fournisseurs doivent comprendre leurs droits et obligations pour être en mesure de se conformer à la loi. Ainsi, nous prévoyions une diffusion opportune des renseignements et des procédures appropriés pour que les textes législatifs soient interprétés de façon uniforme.

20.17 La réforme de la taxe de vente a constitué une initiative d'importance pour le gouvernement; sa préparation et sa mise en oeuvre ont entraîné des coûts appréciables. Nous avons regardé s'il y avait en place des mécanismes pour établir la responsabilité de ces dépenses et présenter l'information à ce sujet.

20.18 Nos travaux se sont surtout déroulés à la Direction de l'Accise — TPS, à l'Administration centrale, dans cinq bureaux régionaux et dans certains des bureaux de district, ainsi qu'au centre de traitement provisoire. Nous avons aussi interrogé le personnel de la Direction des techniques d'information, au ministère.

Observations et recommandations

Inscription

Le ministère a atteint son objectif de 1,6 million d'inscrits malgré l'adoption tardive du texte législatif

20.19 La première étape du programme d'inscription consistait à répertorier les inscrits éventuels et à communiquer avec eux. En raison de la nature de la TPS, le ministère devait communiquer avec presque tous les organismes et entreprises pour déterminer s'ils devaient s'inscrire. Dans ses plans, le ministère s'était donné comme objectif 1,6 million de fournisseurs inscrits et il avait indiqué qu'il dresserait une liste de distribution initiale à partir de renseignements tirés des dossiers du régime d'impôt sur le revenu.

20.20 En août 1989, le ministère a dressé une liste des inscrits éventuels à partir de quatre bases de données de l'impôt : entreprises, particuliers, retenues à la source et organismes de bienfaisance. Il a ensuite tenté d'éliminer certains des doubles emplois occasionnés par la mise en commun des bases de données. En avril 1990, le ministère a envoyé environ 1,9 million de trousses d'inscription à des inscrits éventuels, qu'il a fait suivre de deux séries de rappels, en juin et en août 1990 respectivement. Dans l'envoi d'août 1990, quelque 180 000 autres trousses ont été envoyées à d'autres inscrits éventuels, répertoriés grâce à la mise à jour des données de l'impôt. En novembre 1990, on a procédé à l'envoi final, partout au pays, de trousses d'inscription à certains des inscrits éventuels qui n'avaient pas encore répondu au ministère.

20.21 Les plans du ministère en ce qui a trait au programme d'inscription partaient de deux grandes hypothèses. Tout d'abord, on prévoyait une période d'un an entre la date où le projet de loi recevrait la sanction royale et la date où la taxe entrerait en vigueur. Ensuite, on prévoyait aussi que l'inscription serait obligatoire et exécutoire.

20.22 En fin de compte, le projet de loi sur la TPS n'a reçu la sanction royale que deux semaines avant l'entrée en vigueur de la taxe, le 1er janvier 1991. Avant la promulgation du projet de loi, l'inscription n'était ni obligatoire ni exécutoire. Le retard qui a marqué l'adoption de la loi peut avoir amené certains futurs inscrits à douter de l'entrée en vigueur éventuelle de la TPS. Certains peuvent aussi avoir refusé de s'inscrire volontairement avant que la loi n'entre en vigueur. Le rôle du ministère se limitait alors à informer les inscrits éventuels et à leur conseiller de s'inscrire.

20.23 La pièce 20.1 illustre les progrès et les résultats du programme d'inscription, de mai 1990 à avril 1991. Les inscrits éventuels ont tardé à répondre au début. Le taux de réponse a ensuite doublé dans les mois suivant chaque envoi de rappels. Pourtant, au début de septembre 1990, soit trois mois avant la date projetée d'entrée en vigueur de la taxe, il n'y avait toujours que 500 000 inscrits, ce qui représentait moins d'un tiers de l'objectif du ministère. Le 3 octobre 1990, l'Administration centrale a avisé le personnel des régions et des districts de communiquer par téléphone avec les inscrits éventuels pour les inciter à s'inscrire. En décembre 1990, avec l'adoption de la loi, les demandes d'inscription sont arrivées en nombre record et ont continué de s'accumuler en janvier 1991. À la fin de ce sprint, le ministère comptait 1,1 million d'entreprises et d'organismes inscrits au 1er janvier 1991, et il a atteint son objectif de 1,6 million d'inscrits en avril 1991.

Les mesures nécessaires au suivi, à l'ajustement, à la correction et à la tenue des comptes d'inscrits ont dominé les opérations du programme régional d'inscription en 1991.

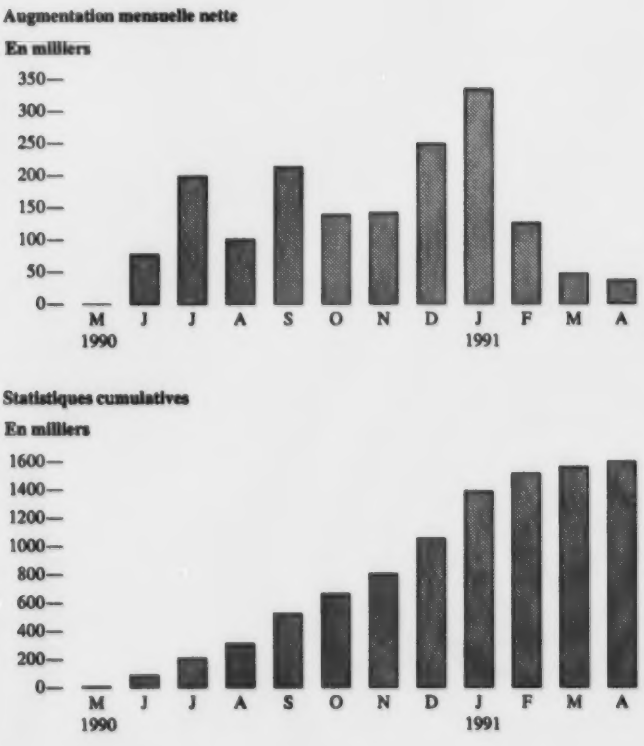
Certaines mesures de suivi et de tenue des comptes ont été adoptées, mais il faudra en prendre encore un bon nombre

20.24 Dans les mois qui ont suivi la sanction royale, le ministère a été inondé de demandes d'inscription de la onzième heure. Les mesures nécessaires au suivi, à l'ajustement, à la correction et à la tenue des comptes d'inscrits ont dominé les opérations du programme régional d'inscription pendant le reste de l'année 1991.

20.25 En application de la *Loi sur la taxe d'accise*, divers choix sont offerts aux inscrits. Ces choix doivent être effectués de la façon prescrite par la loi, au moyen de règlements d'application. Puisqu'il n'y a eu que deux semaines entre la date de la sanction royale et la date d'entrée en vigueur de la TPS, la principale tâche à ce moment–là a donc été de mettre en place la réglementation et de préparer les formules de choix, et l'on n'a disposé que de peu de temps pour informer le public des choix qui lui étaient offerts. Puisque bon nombre d'inscrits étaient incertains quant aux choix, on a trouvé des erreurs dans les formules et certains inscrits ont effectué des choix sans en comprendre pleinement les conséquences. Dans certains cas, les inscrits ont rempli et renvoyé par erreur des formules qui ne s'appliquaient pas à eux. Toutes ces erreurs ont nécessité un suivi et l'adoption de mesures correctrices par le personnel de l'Accise.

Pièce 20.1

Nombre d'inscrits de mai 1990 à avril 1991



Source : Douanes et Accise, Opérations de l'Accise

20.26 De plus, il fallait prendre des décisions au sujet de la conception et de l'élaboration du système automatisé bien avant que la réglementation ne soit en place. En conséquence, certaines opérations n'avaient pas été prévues à l'étape de la conception du système. Par exemple, la décision visant à permettre la déclaration conjointe aux corporations étroitement liées a été prise après que la conception du système ait été définie. Le système ne peut donc pas traiter ces déclarations, qui doivent l'être manuellement par le personnel de l'Accise.

20.27 En outre, la loi oblige les non–résidents qui n'ont pas d'établissement stable au Canada à fournir une garantie lorsqu'ils présentent une demande d'inscription. Les inscrits non résidants ont eu à faire face à la difficulté de trouver des compagnies qui pouvaient leur fournir la garantie de bonne exécution exigée par le ministère. Le ministère n'exigeait pas non plus des inscrits non résidants qu'ils indiquent s'ils avaient ou non un établissement stable au Canada. Le ministère a prolongé jusqu'en avril 1991 le délai accordé pour fournir une garantie et, en septembre 1991, il a dressé la liste des compagnies dont il acceptait les garanties dans le cadre d'une série de directi-

ves fournies à son personnel. Cependant, les non–résidents continuent d'éprouver de la difficulté à trouver des sociétés qui leur offrent la garantie exigée; le ministère doit donc continuer d'utiliser des ressources afin de communiquer avec un bon nombre de ces inscrits pour obtenir leur garantie.

20.28 Du 17 décembre 1990, date de la sanction royale, jusqu'au 26 mars 1991, le nombre de demandes d'inscription a été si élevé que le ministère a décidé d'accepter les demandes d'inscription par téléphone. Cette décision a été prise parce que le ministère estimait qu'environ la moitié de ces personnes n'auraient pu s'inscrire autrement. Ce changement administratif a toutefois accru le risque d'erreur et il a nécessité un suivi assidu à l'endroit des inscrits qui ont par la suite négligé de produire auprès du ministère une formule d'inscription signée .

20.29 Au plus fort du programme d'inscription, le ministère a procédé à une vérification limitée des formules présentées avant de les traiter. Dans certains cas, on a avisé le personnel d'insérer des valeurs normalisées de manière à ce que le système accepte l'inscription. Par exemple, le personnel a inscrit une valeur normalisée à la case du chiffre d'affaires lorsque l'inscrit avait négligé de le faire. Il a donc fallu communiquer avec les inscrits afin de confirmer certaines données figurant sur les formules ou d'obtenir les renseignements manquants; dans certains cas, il a fallu corriger la base de données sur les inscrits sous le régime de la TPS. De plus, les valeurs uniformisées ont parfois entraîné des erreurs de traitement dans les opérations subséquentes effectuées dans les comptes des inscrits.

20.30 La charge de travail ainsi occasionnée s'ajoutait aux mesures rendues nécessaires par le suivi du programme initial d'inscription. Ces mesures consistaient à repérer les trousses non livrées et à communiquer avec les inscrits éventuels qui n'avaient pas répondu à l'envoi initial des trousses d'inscription.

20.31 Dans la dernière partie de 1991, l'Administration centrale a accordé la priorité aux mesures d'inscription. Les régions ont été avisées d'assurer le suivi des dossiers d'inscrits, y compris des trousses non livrées, d'obtenir la garantie des inscrits non résidants, d'obtenir les formules d'inscription en circulation et signées, et de régler les cas de comptes en double.

20.32 Nous avons constaté qu'il y avait eu un certain progrès à la fin de mars 1992, mais de nombreuses mesures demeuraient nécessaires. Seules quatre des neuf régions avaient commencé à assurer le suivi des inscrits éventuels qui n'avaient pas renvoyé leur formule; trois régions n'avaient pas encore commencé à repérer les trousses non livrées et dans quatre régions, on n'avait pas encore obtenu de garantie d'un bon nombre d'inscrits non résidants.

L'identification régionale a été entravée par les mesures de suivi

20.33 Les bases de données de l'impôt sur le revenu ont servi de point de départ au programme d'identification. Cependant, les renseignements contenus dans les bases de données ne font pas toujours état des activités commerciales courantes du particulier ou de la corporation, parce que les déclarations sont habituellement produites une fois terminée la période visée. Certains écarts découlent aussi de la nature même des opérations de certains fournisseurs. Par exemple, les sociétés de personnes ne sont pas tenues de produire des déclarations de revenu; elles n'auraient donc pas été incluses dans le choix initial, mais chaque associé aurait été assujetti au choix par l'entremise de la base de données de l'impôt sur le revenu des particuliers. D'autres écarts pourraient exister en raison de l'inobservation de la loi de l'impôt sur le revenu. Ainsi, il faut trouver d'autres

moyens de répertorier les inscrits éventuels pour combler ces écarts.

20.34 Le ministère a élaboré des politiques et des procédures internes et, en juillet 1991, il a distribué un manuel relatif au programme régional d'identification dans lequel il avise son personnel de tenter de repérer les inscrits éventuels de façon continue. Outre les écarts possibles à cause des nouvelles entreprises, constituées après 1989, on a avisé le personnel de mettre l'accent sur plusieurs groupes importants d'inscrits éventuels, qui auraient pu ne pas être inclus dans les données de l'impôt sur le revenu. Par exemple, on traite dans le manuel des organismes à but non lucratif et des organismes de bienfaisance non inscrits qui fonctionnent à l'échelon local, des entreprises non constituées en sociétés et des entreprises qui fonctionnent principalement sur la base de transactions en espèces, surtout dans le secteur tertiaire.

20.35 Cependant, pendant la plus grande partie de 1991, le personnel s'est occupé du suivi et de la tenue à jour du programme initial d'inscription, ce qui a ainsi limité sa faculté de trouver de nouveaux inscrits. En février 1992, le ministère a dévoilé sa politique et ses procédures visant le programme régional d'identification, exigeant que chaque région instaure un système qui lui permette de repérer, de façon continue, de nouveaux inscrits et assurant l'orientation du personnel. Avant la fin de mars 1992, les régions en étaient à diverses étapes du programme. Certaines avaient entrepris un programme actif d'identification, tandis que d'autres commençaient à peine à suivre le programme.

L'annulation des comptes pourrait accroître le risque de perte de recettes pour le gouvernement

20.36 En application de la loi, le ministère peut annuler une inscription s'il croit qu'elle n'est pas nécessaire. Par exemple, un inscrit peut avoir mis fin à ses opérations au Canada ou il peut être devenu un petit fournisseur; il n'est donc plus tenu d'être inscrit.

20.37 L'annulation peut consister en une annulation pure et simple de l'inscription ou en la fermeture d'un compte. Les inscriptions qui ont été annulées doivent être rappelées à une date ultérieure en vue d'autres mesures d'observation. Conformément à la loi, un fournisseur doit demeurer inscrit pendant au moins un an avant que l'annulation de l'inscription ne soit permise. Cependant, au début du programme, de nombreuses annulations ont été nécessaires simplement pour corriger certaines inscriptions faites par erreur, ou pour fermer le compte de personnes inscrites plus d'une fois. Le ministère a fait exception dans ces cas et il a avisé les régions de passer outre à la règle de la période d'un an pourvu que les conditions suivantes soient remplies :

- que l'annulation soit demandée par écrit, de préférence sur du papier à en–tête;
- que la personne soit admissible au titre de petit fournisseur depuis le 1er janvier 1991;
- que la personne n'ait jamais perçu la TPS.

20.38 Par suite de ces directives, un compte ne peut être fermé que s'il n'y a pas de mesures en instance, comme la production de déclarations, des mesures de perception ou de vérification. Ces comptes ne sont pas assujettis à d'autres mesures.

20.39 Lors de nos visites dans les régions, nous avons examiné un certain nombre de dossiers d'inscrits annulés. Nous avons constaté que les procédures variaient d'une région à l'autre et que le personnel régional se demandait parfois s'il fallait annuler l'inscription ou fermer le compte. Nous avons aussi noté l'absence de pièces justificatives pour de nombreuses annulations d'inscription et fermetures de comptes; dans certains cas, les motifs de l'annulation étaient même absents du dossier.

20.40 Si un compte est annulé alors qu'il devrait plutôt être fermé, les mesures supplémentaires que nécessite l'annulation ajoutent inutilement à la charge de travail de la région. À l'opposé, lorsqu'un compte est fermé alors que l'inscription devrait être annulée, on néglige d'autres mesures d'observation, ce qui sous–entend des risques de pertes de recettes. Par exemple, un fournisseur peut être réputé avoir effectué une fourniture et être tenu de payer la TPS sur la juste valeur marchande des éléments d'actif utilisés dans le cadre de ses activités commerciales au moment où son inscription est annulée. Les comptes annulés servent aussi de source d'information pour surveiller les fournisseurs qui risquent d'être plus tard tenus de s'inscrire. De plus, en l'absence de pièces justificatives, une décision visant à annuler une inscription ne peut être examinée ou contestée. Selon l'expérience d'autres pays, les changements apportés aux comptes des inscrits, comme l'annulation d'un compte, constituent un champ qui expose le gouvernement à des pertes de recettes.

Il manque sur la formule d'inscription certaines données nécessaires à des fins administratives

20.41 La formule d'inscription devait fournir au ministère des données de base sous une forme normalisée aux fins de l'administration de la taxe. Au moment de la conception de la formule, on a décidé de garder la formule simple, facile à comprendre et à remplir, et de mettre l'accent sur des éléments de données communs à tous les demandeurs. À la suite d'un processus de consultation, le ministère a décidé de limiter la demande d'inscription à une formule d'une page, facile à remplir et favorisant l'inscription volontaire. Dans sa forme finale, de nombreux éléments de données ont été abandonnés.

20.42 Par exemple, nous avons remarqué qu'il n'y a pas de codes normalisés pour classer les industries des demandeurs. Le code de classification type des industries était l'un des éléments de données envisagés pendant l'étape de la conception, mais il a par la suite été retiré de la formule définitive. La classification des industries est importante pour aider à cibler les inscrits aux fins des mesures d'exécution et de vérification. Elle pourrait aussi servir à circonscrire la diffusion des renseignements aux inscrits et aux utilisateurs des divers secteurs industriels.

20.43 Il faudra obtenir d'autres renseignements des inscrits à l'avenir. Certains efforts ont été faits en vue de coder les comptes au moyen de la brève description de l'entreprise donnée par l'inscrit sur la formule. Cependant, à la fin de mars 1992, on nous informait qu'il restait plus de 700 000 comptes à coder.

20.44 Dans les quinze mois écoulés depuis l'entrée en vigueur de la TPS, le ministère a inscrit 700 000 autres demandeurs et il a procédé à de nombreuses mesures de suivi. En mars 1992, nous avons constaté que les régions continuaient d'avoir à choisir parmi de nombreuses priorités. Dans certaines régions où un programme actif d'identification avait été entrepris, on a obtenu des données des municipalités ou d'autres organismes et on s'en est servi dans le cadre du programme permanent d'identification. D'autres compétences fiscales ont une tâche semblable et tentent de reconnaître les activités qui reposent sur les transactions en espèces et celles de l'économie «clandestine». À notre avis, il y aurait lieu d'envisager un échange de renseignements et de stratégie avec ces compétences.

20.45 Le ministère devrait non seulement surveiller étroitement le déroulement des opérations, mais aussi réévaluer périodiquement son ordre de priorité afin de trouver un juste équilibre entre les programmes

À la suite d'un processus de consultation, le ministère a décidé de limiter la demande d'inscription à une formule d'une page, facile à remplir et favorisant l'inscription volontaire.

En mars 1992, nous avons constaté que les régions continuaient d'avoir à choisir parmi de nombreuses priorités.

permanents d'identification et les mesures de suivi et de mise à jour des comptes. Il devrait envisager d'instaurer des moyens visant à faciliter l'échange de renseignements et de techniques avec d'autres compétences fiscales afin de mieux repérer les inscrits éventuels.

Commentaire du ministère : *À l'heure actuelle, nous surveillons le déroulement des opérations grâce à des rapports fournis par les opérations locales et nous réévaluons les priorités tous les trimestres. Nous avons maintenant conclu des ententes d'échange d'information avec certaines provinces. Les initiatives actuelles exigent une coopération et une coordination actives avec d'autres ministères et organismes fédéraux.*

On a répondu, en 1991–1992, à environ trois fois plus d'appels que prévu.

Information aux inscrits

Un programme poussé a été instauré pour informer le public avant la mise en oeuvre de la taxe

20.46 À l'étape de la planification et de la préparation à la mise en oeuvre de la taxe, l'information du public au sujet de la TPS constituait l'un des objectifs prioritaires du ministère. En plus d'avoir à fournir des renseignements sur la façon d'imposer, de percevoir et de verser la TPS, et sur la façon de produire des déclarations, le ministère a la responsabilité d'aider les fournisseurs à différencier les produits et les services qui sont taxables à 7 p. 100, détaxés, exonérés ou non taxables.

20.47 Le ministère a procédé à de vastes programmes de consultation afin d'obtenir le point de vue des entreprises, des associations d'affaires et des professionnels sur la façon de diffuser l'information et d'élaborer des procédures administratives. Un comité des publications a été constitué afin d'orienter l'élaboration des guides, des dépliants d'information et des mémorandums techniques. Des experts-conseils ont été engagés pour effectuer des examens et des mises à l'essai, auprès de groupes cibles, de certaines des publications afin de les rendre plus compréhensibles à tous. Avant la fin de 1990, le ministère avait lancé un vaste programme visant à renseigner les fournisseurs et les organismes au moyen de séminaires d'information et de publications et grâce au personnel chargé de répondre aux demandes de renseignements dans les régions.

Des ressources d'autres secteurs ont été redistribuées afin de faire face à la forte charge de travail occasionnée par les demandes téléphoniques

20.48 Dans la Partie III du Budget des dépenses de 1991–1992, le ministère avait anticipé 950 000 demandes de renseignements. Il prévoyait des demandes par téléphone, par écrit, ainsi que des consultations sur place et des séminaires. Des ressources ont été affectées à cette sous-activité en fonction de la charge de travail prévue.

20.49 Dans les mois qui ont précédé et qui ont suivi l'entrée en vigueur de la taxe, le nombre de demandes a été tellement élevé que le ministère a doublé ses prévisions dans ses plans à deux millions de demandes. Il s'attendait à ce que plus de 90 p. 100 de ces demandes soient faites par téléphone.

20.50 Les dossiers du ministère indiquent que le nombre d'appels auxquels on a répondu en 1991–1992 a atteint presque trois millions, soit environ trois fois les prévisions initiales. Même si les demandes téléphoniques ont atteint un sommet en janvier 1991, au moment de l'entrée en vigueur de la TPS, leur nombre est demeuré élevé par la suite, surtout à la fin des périodes trimestrielles de déclaration. Nous avons constaté que le ministère a commencé, à l'automne de 1991, à relever les questions les plus fréquemment posées dans les régions et qu'il vient tout juste de commencer à analyser les renseignements qui s'en dégagent. De septembre 1990 à mars 1991, le ministère avait commandé des sondages au sujet de l'accessibilité du

programme et des réponses fournies. Cependant, depuis lors, le ministère n'a pas examiné la qualité du travail effectué par le personnel qui répond aux demandes téléphoniques.

20.51 Pour répondre à la forte demande du public, le ministère a redistribué des ressources provenant du programme d'inscription et d'autres activités d'observation. Il en a résulté, dans les régions, un arriéré dans les mesures de suivi et de tenue des comptes dans le programme d'identification des inscrits ainsi qu'un retard dans certaines activités d'observation. Par exemple, on prévoyait dans le Budget des dépenses de 1991–1992 que 200 000 cas de perception seraient entrepris. Cependant, au 31 mars 1992, le ministère estimait que seulement 30 000 cas de perception avaient été menés à terme, soit 15 p. 100 du nombre prévu.

L'établissement d'un ordre de priorité dans les demandes d'interprétation pourrait améliorer le service au public

20.52 Bon nombre d'inscrits et de professionnels demandent des renseignements par écrit et cherchent à obtenir du ministère une certaine confirmation quant à son interprétation de la loi pour l'application de la TPS. Certaines demandes peuvent concerner l'application générale de la loi, alors que d'autres peuvent porter plus précisément sur certaines opérations envisagées. Le personnel des services d'interprétation établit ses réponses en fonction des positions adoptées par le ministère. Ce service, avec les publications et les autres moyens de diffusion de l'information, constitue un élément essentiel de l'observation volontaire.

20.53 Le ministère a annoncé qu'il répondrait dans les 21 jours suivant la réception d'une demande écrite. Nous avons examiné un certain nombre de demandes effectuées dans les régions, notamment dans les secteurs les plus occupés. Nous avons constaté qu'en 1991–1992, le temps de réponse réel a dépassé, et de loin, les 21 jours. Par exemple, les réponses aux demandes relatives aux non–résidents ont été fournies en moyenne en 72 jours; celles qui concernaient l'immobilier ont pris en moyenne 43 jours. Notre analyse a aussi révélé que le temps de réponse s'améliorait au début de 1992, mais que l'objectif de 21 jours serait difficile à réaliser. Le ministère doit réévaluer la faisabilité de son objectif et informer les utilisateurs en conséquence.

20.54 Nous avons observé que, dans la répartition des demandes d'interprétation entre les membres du personnel ou dans l'établissement de l'ordre de priorité des demandes, le ministère ne fait pas la distinction entre les questions régies par des politiques administratives claires, et celles qui nécessitent une analyse plus poussée. Nous avons constaté que les demandes sont assignées au personnel et traitées en ordre chronologique. Certaines demandes concernent des sujets fréquemment abordés, tandis que d'autres peuvent nécessiter une réponse plus opportune, surtout si les dispositions en question touchent la manière dont les fournisseurs exercent leurs activités quotidiennes. Nous croyons que d'établir un ordre de priorité parmi les demandes améliorerait le service offert au public.

Le ministère doit explorer d'autres avenues pour informer les inscrits des plus récentes modifications.

20.55 Toutes les réponses du ministère sont assorties d'un avertissement précisant que l'interprétation est fournie sous réserve des modifications apportées aux textes législatifs de même qu'à ses interprétations et à sa politique administrative. Nous avons trouvé que ces avertissements manquent d'uniformité et sont quelquefois ambigus. Cet état de fait va à l'encontre de l'intention des services de l'interprétation qui désiraient fournir des renseignements sûrs. Un mémorandum sur ces services a d'ailleurs été publié à la fin de janvier 1992, afin de normaliser le libellé de l'avertissement et d'expliquer aux lecteurs les limites existantes.

20.56 Le ministère donne, dans les grandes lignes, les changements qu'il estime importants dans les *Nouvelles de l'Accise — TPS*, une publication trimestrielle adressée à tous les inscrits. De plus, il publie à l'occasion, à l'intention des fiscalistes, des bulletins d'information technique sur des sujets particuliers. Cependant, il incombe aux intéressés de se tenir au courant des changements qui sont apportés aux interprétations. Le ministère doit explorer d'autres avenues pour informer les inscrits des plus récentes modifications, notamment lorsque ces modifications ont trait à ses interprétations et à ses politiques administratives.

Les inscrits doivent respecter la lettre et l'esprit des textes législatifs et le ministère doit les appliquer de la même façon.

Les services de l'interprétation sont touchés par bon nombre des modifications techniques qui sont proposées, mais qui ne sont pas encore étayées dans un projet de loi

20.57 L'interprétation des dispositions fiscales constitue une tâche technique complexe, en l'occurrence particulièrement contraignante, du fait que la taxe n'a été instaurée que récemment et que les dispositions qui s'y rattachent n'ont pas été soumises à l'attention des tribunaux. Le ministère est à cerner les sujets et les questions de principe qui doivent être éclaircis, mais ce travail exigera un certain temps. Par ailleurs, nous avons remarqué d'autres facteurs qui ajoutent à l'incertitude à laquelle font face les inscrits et le ministère dans leur analyse des répercussions de la TPS.

20.58 Entre le moment où la taxe sur les produits et services a reçu la sanction royale, le 17 décembre 1990, et le 31 mars 1992, quatre avis de motions de voies et moyens ont été présentés afin de proposer des modifications à la *Loi sur la taxe d'accise*. Plusieurs de ces modifications avaient un effet rétroactif au 1er janvier 1991. Le premier avis a été publié le 18 décembre 1990, immédiatement après la sanction royale, le dernier, le 10 mars 1992. Le tableau de la pièce 20.2 illustre la diversité des modifications proposées dans ces avis et dans les communiqués. Toutefois, en date du 31 mars 1992, aucun projet de loi n'avait encore été déposé à cet égard.

20.59 Plusieurs types d'entreprises et d'organismes sont touchés par les questions abordées dans les modifications proposées, qui portent autant sur les propriétés résidentielles dans le secteur immobilier, sur la règle du seuil dans le secteur des institutions financières, que sur les choix concernant les coentreprises et sur les exigences visant les services de taxis et de limousines en matière d'inscription.

20.60 Les avis de motions de voies et moyens sont généralement rédigés en termes généraux. Les inscrits doivent toutefois respecter la lettre et l'esprit des textes législatifs et le ministère doit les appliquer de la même façon. Le retard à déposer et à promulguer les dispositions législatives a nui à tous les intéressés devant se conformer aux modifications proposées. Le ministère a adopté comme politique d'offrir une interprétation générale sur les questions de TPS, mais de ne pas rendre de décisions relativement aux mesures proposées dans les avis de motions de voies et moyens. Cette position a réduit les possibilités d'obtenir des décisions et a accru l'incertitude entourant la TPS.

20.61 Le ministère devrait analyser périodiquement les raisons du nombre élevé de demandes de renseignements téléphoniques et établir quelles mesures supplémentaires sont requises pour informer la population, cela dans le but de réduire la charge de travail des services de renseignements téléphoniques. Il faudrait également réévaluer les délais d'exécution fixés pour les demandes écrites, envisager des moyens pour traiter les demandes par ordre de priorité et pour mieux informer les utilisateurs des changements à venir. Le ministère devrait aussi faire part au ministère des Finances des difficultés résultant de

l'important retard à promulguer les modifications proposées à la TPS et travailler avec celui–ci afin que les projets de loi soient proposés le plus rapidement possible.

Commentaire du ministère : *Tous les trimestres, nous dressons aux fins d'analyse une liste des questions que nous recevons du public. Nous avons retenu les services d'un expert–conseil pour qu'il nous aide à étudier les façons d'améliorer notre stratégie de communication et de publication et qu'il effectue une enquête nationale pour évaluer la qualité, les besoins et le genre d'information que les inscrits exigent. Nous avons analysé nos délais de réponse et nous avons révisé*

Pièce 20.2

Tableau des modifications législatives proposées au chapitre de la TPS entre le 17 décembre 1990 et le 31 mars 1992
Quelques exemples seulement

	Traitement transitoire	Importations – exportations	Institutions financières	Immobilier	Organismes du secteur public	Administration et autres
17 décembre 1990*						• liste des articles exonérés de taxe touchant les agriculteurs et les pêcheurs
18 décembre 1990	• acomptes provisionnels • services de transport et • autres	• remboursements aux non–résidents non inscrits • remboursements aux touristes	• assurance, garanties et réclamations	• exonération résidentielle • locations immobilières		• démarcheurs • services de taxis et de limousines et • autres
27 mars 1991	• contrats de vente conditionnelle • redressements sur autocotisation de TPS	• livraison directe au nom de non–résidents • produits importés qui sont réexportés ou dont la valeur est établie à nouveau et • autres	• seuil relatif aux institutions financières • définition d'une institution financière désignée et • autres	• remboursements pour habitations neuves • immeubles d'habitation et • autres	• règlement relatif aux remboursements aux organismes du secteur public – définition du financement public • définition d'un établissement de santé et • autres	• méthode rapide de comptabilité • avantages, indemnités et remboursements aux salariés et • autres
24 juin 1991*	• remboursement de la TVF sur l'habitation • droits acquis dans le cas des nouvelles habitations		• parts des sociétés coopératives			• parcs d'engraissement
5 novembre 1991		• fournitures aux transporteurs internationaux • fourniture de services à des non–résidents et • autres	• définition de services financiers • saisies et reprises de possession et • autres	• immeubles d'habitation • vente de logements existants et • autres	• ventes effectuées par des administrations publiques • activités spéciales de financement des organismes de bienfaisance et des partis politiques et • autres	• immobilisations et règles sur le changement d'utilisation • remboursement aux salariés et aux associés et • autres
24 janvier 1992*						• précisions sur la TPS incluse dans les avantages imposables
10 mars 1992	• remboursement de la TVF sur l'habitation	• les importations d'exportateurs de services de traitement	• l'achalandage fourni par une institution financière		• l'eau non embouteillée	• le remboursement de la TVF à l'inventaire • les coentreprises et • autres

TPS – taxe sur les produits et services; TVF – taxe de vente fédérale

Source : communiqués (*) et avis de motions de voies et moyens diffusés par le ministère des Finances.

nos normes en nous fondant sur l'expérience que nous avons acquise au cours des dix–huit derniers mois. Nous répondons aux demandes écrites d'interprétation et de jugement avec diligence.

Nous entretenons un dialogue continu avec le ministère des Finances. Nous exprimons continuellement l'urgence d'une loi concrétisant les modifications proposées à la Loi sur la taxe d'accise. Au cours des deux dernières années, nous avons largement participé à l'élaboration du projet de loi technique. Nous continuerons d'appuyer et d'aider le ministère des Finances à cet égard et de faire des pressions pour qu'un projet de loi soit présenté au Parlement prochainement.

Les mesures de simplification et la petite entreprise

La plupart des inscrits sont de petites entreprises, qui produisent des déclarations trimestrielles

20.62 La pièce 20.3 donne le profil des inscrits, à la fin du mois de mars 1992. Sur plus de 1,7 million d'inscrits, seulement 25 000 ou 1,4 p. 100 accumulent annuellement, par suite de leurs ventes taxables, des recettes supérieures à 6 millions de dollars. Près de 1,6 million (soit environ 90 p. 100) réalisent des ventes annuelles taxables de 500 000 $ ou moins. De ce nombre, 400 000 inscrits sont de petits fournisseurs dont les ventes taxables n'atteignent pas 30 000 $ par année et qui ont choisi de s'inscrire, même si la loi ne les y obligeait pas.

En date du 31 mars 1992, seuls 43 000 inscrits avaient opté pour les déclarations annuelles, soit moins de 3 p. 100 de ceux qui pouvaient le faire.

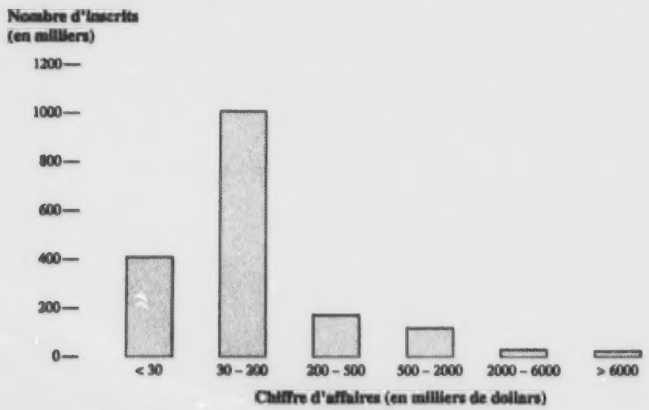
20.63 Aux termes de la loi, les inscrits doivent produire leurs déclarations en fonction du volume de leurs ventes taxables annuelles. Les entreprises de grande envergure, dont les ventes annuelles taxables sont supérieures à 6 millions de dollars, sont tenues de produire des déclarations mensuelles, tandis que les inscrits dont les recettes ne sont pas supérieures à 500 000 $ sont appelés à présenter des déclarations trimestrielles, tout en pouvant choisir de produire des déclarations mensuelles ou annuelles.

20.64 Conformément aux dispositions législatives, le ministère a attribué automatiquement des périodes de déclaration trimestrielles à tous les inscrits dont les ventes taxables sont inférieures au seuil de 6 millions de dollars, à moins que ces derniers aient choisi de procéder autrement. En date du 31 mars 1992, seuls 43 000 inscrits avaient opté pour les déclarations annuelles, soit moins de 3 p. 100 de ceux qui pouvaient le faire. La pièce 20.4 illustre les périodes de déclaration réelles et possibles des inscrits en date du 31 mars 1992.

20.65 Le recours aux déclarations trimestrielles a eu des effets importants sur les petites entreprises et sur le ministère. Si la moitié des inscrits admissibles avaient choisi de produire des déclarations annuelles, quelque 2,4 millions de déclarations n'auraient pas eu à être traitées et un grand nombre d'opérations connexes à être effectuées. Selon les dossiers du ministère, 7,1 millions de déclarations ont été produites en 1991.

Pièce 20.3

Profil des inscrits en fonction du chiffre d'affaires en date du 31 mars 1992



Source : Douanes et Accise, Opérations de l'Accise.

Le nombre de rejets lors du traitement des opérations demeure élevé

20.66 Pour la période de 15 mois se terminant le 31 mars 1992, nous avons noté que de nombreuses opérations avaient nécessité une intervention avant la fin du traitement. Les opérations qui ne respectent pas les exigences de traitement ou qui achoppent aux vérifications par épurement sont rejetées et portées à des comptes en suspens qui font l'objet de suivis et de mesures correctives. Même s'il faut s'attendre à des erreurs de composition et à des exceptions avec les systèmes automatisés, le taux de rejet dans le système de la TPS était élevé au début de 1991 et il l'était toujours à la fin de mars 1992. En 1991–1992, entre 10 et 30 p. 100 de tous les documents d'entrée ont été portés au compte des travaux en cours (TEC) à cause d'un problème à régler. En mars 1992, le taux moyen oscillait entre 10 et 20 p. 100 (voir la pièce 20.5).

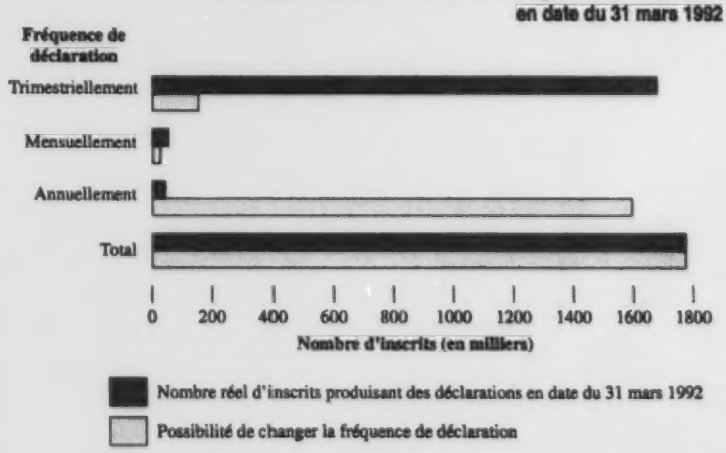
20.67 Le ministère a affecté au centre de traitement provisoire 30 années–personnes pour s'occuper des erreurs et des exceptions. En avril 1991, il a fallu ajouter encore 20 années–personnes pour faire face à l'augmentation du nombre d'opérations dans le compte des travaux en cours. En fait, le nombre d'années–personnes a été augmenté à plusieurs reprises par la suite, pour atteindre près de 120 le 31 mars 1992, soit quatre fois plus qu'au départ. Les mesures correctives et les rajustements ont aussi touché à l'occasion le personnel régional chargé de différentes sous-activités comme la vérification et le contrôle de l'observation.

20.68 Les opérations au compte des TEC peuvent être portées au compte d'un inscrit seulement après correction de l'erreur. De plus, les déclarations subséquentes ne peuvent pas être traitées avant que le traitement de la déclaration antérieure n'ait été effectué. Compte tenu du nombre élevé d'opérations rejetées, passablement de temps s'est écoulé après la production des déclarations et des versements avant que l'on puisse apporter les corrections nécessaires et procéder aux entrées dans les comptes. Souvent donc, les agents locaux n'ont pas pu disposer de données à jour pour répondre aux demandes de renseignements des inscrits au sujet de leurs comptes. Par exemple, dans un certain cas, un paiement effectué le 30 septembre 1991 n'a été porté au compte de l'inscrit que le 23 décembre 1991, après que le bureau de district eut demandé que le paiement en question soit retracé et affecté. Dans un autre cas, le 30 décembre 1991, six mois après qu'un inscrit eut fait son paiement, le bureau de district a demandé que le paiement soit retracé et affecté.

20.69 De plus, les retards enregistrés au chapitre de la mise à jour des comptes ont eu des répercussions sur les activités liées à l'observation et à l'exécution. Le système produit automatiquement des avis mensuels pour défaut de produire ou de payer. Étant donné qu'un grand nombre de comptes n'étaient pas à jour, les premiers avis ont dû être retenus et n'être envoyés qu'en octobre 1991. À l'été de 1991, les employés de l'Accise avaient fait un tri manuel et assuré le suivi de certains des

Pièce 20.4

Profil des inscrits en fonction de la fréquence de déclaration en date du 31 mars 1992



Source : Douanes et Accise, Opérations de l'Accise.

Le ministère doit aider les inscrits à déterminer s'il peut être à leur avantage de recourir à l'une des méthodes de comptabilité simplifiée.

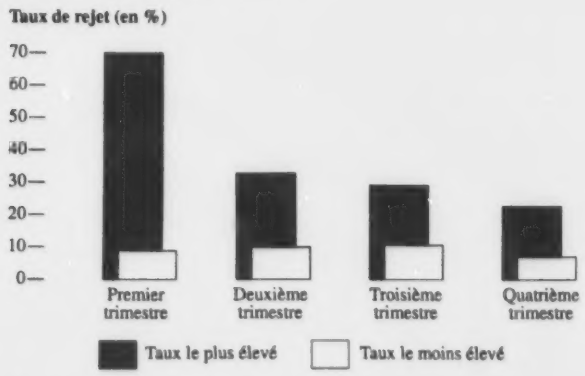
comptes en souffrance qu'ils considéraient à risque élevé. Cependant, les activités de perception n'ont débuté dans les faits qu'à l'automne et elles n'étaient pas totalement fonctionnelles lorsque nous avons visité les régions en février et en mars 1992.

20.70 Nous avons examiné le classement des opérations par type d'erreur dans le compte des TEC au début de 1992. Nous avons alors constaté que la plupart des documents rejetés l'avaient été à cause de périodes de déclaration ou de dates qui avaient achoppé aux vérifications automatisées par épurement. Le 31 mars 1992, moins de 7 p. 100 des rejets découlaient d'erreurs de calcul; plus de 70 p. 100 résultaient d'erreurs de dates.

20.71 Le système automatisé réalise quantité de vérifications par épurement afin de confirmer les données d'entrée. Cependant, il n'existe aucune marge de tolérance par rapport aux critères établis. De plus, si l'une des vérifications achoppe, qu'elle soit déterminante ou non, l'opération est rejetée, ce qui retarde d'autant la mise à jour du compte de l'inscrit. Le nombre de rejets et d'exceptions démontre aussi la nécessité pour le ministère de travailler davantage pour aider les inscrits à comprendre à quelle fréquence ou à quelle période ils doivent présenter leurs déclarations et pour assurer l'intégrité des données enregistrées dans le système du ministère.

Pièce 20.5

Taux de rejet des déclarations, des versements et des autres documents d'entrée portés au compte des travaux en cours pour 1991–1992



Source : Douanes et Accise, Centre de traitement provisoire.

Peu de petites entreprises ont adopté les méthodes de comptabilité simplifiée

20.72 Aux termes de la *Loi sur la taxe d'accise* et de certaines des modifications proposées, les petites entreprises ont le choix de diverses options pour comptabiliser et déclarer la TPS nette perçue. Par exemple, la «méthode rapide» permet à la plupart des entreprises dont les ventes annuelles taxables ne dépassent pas 200 000 $ de calculer la TPS nette exigible au moyen de pourcentages fixes, sans tenir compte de la TPS payée sur leurs achats. La comptabilité aux fins de la TPS est ainsi simplifiée, les coûts des petites entreprises liés à l'observation de la loi sont réduits et le fardeau administratif du ministère s'en trouve diminué.

20.73 Nous avons noté qu'en date du 31 mars 1992, plus de 1,4 million d'inscrits étaient admissibles à ces options, mais que seulement 37 000 s'en sont prévalus (voir la pièce 20.6).

20.74 Malgré la publication d'un guide sur le recours aux options de comptabilité simplifiée pour calculer la TPS due, bon nombre de petites entreprises sont incertaines au sujet des répercussions de ces méthodes et se montrent réticentes à s'en prévaloir. Le ministère doit expliquer aux inscrits les coûts et les avantages des méthodes de comptabilité simplifiée, afin de les aider à déterminer s'ils peuvent tirer profit des méthodes en question.

20.75 À la fin de 1991, le ministère a mis sur pied à la Direction de l'Accise un groupe chargé des petites entreprises, lequel s'est penché sur les questions relatives à l'application de la TPS dans ce secteur. Après notre vérification, le ministre du Revenu national a annoncé un plan visant à rendre la TPS plus simple pour les entreprises canadiennes.

Il y a place à amélioration du côté des mesures de simplification à l'intention des petites entreprises

20.76 Nous avons noté que la plupart des inscrits étaient de petites entreprises. L'expérience acquise avec l'application de l'ancienne taxe de vente fédérale a démontré que la plus grande partie des recettes étaient perçues auprès d'un petit pourcentage de l'ensemble des contribuables, soit les grands fabricants. Nous croyons que ces derniers pourraient continuer à percevoir une partie importante de la TPS. C'est pourquoi, en rationalisant l'application de la taxe au sein des petites entreprises, on pourrait engendrer des gains imposants au chapitre de l'efficacité, tant pour les inscrits que pour le ministère.

20.77 Nous estimons que deux secteurs se prêteraient bien à un examen et à des recherches dans l'avenir :

- les quelque 400 000 petits fournisseurs et plus qui sont inscrits même si la loi ne les y oblige pas;
- le seuil de 30 000 $ qui vise les petits fournisseurs.

20.78 Les petits fournisseurs se sont inscrits pour plusieurs raisons. Par exemple, des clients peuvent avoir exigé d'eux la totalité des crédits de TPS; certains petits fournisseurs peuvent s'être inscrits pour demander le remboursement unique de la taxe de vente fédérale à l'inventaire; d'autres finalement ont pu estimer que la loi les y forçait. Cependant, en s'inscrivant, ils doivent facturer aux consommateurs la TPS sur la fourniture de produits et services taxables, respecter les exigences en matière de production des déclarations et de versements, et assumer des frais sur le plan de l'observation. De son côté, le ministère doit acquitter des frais administratifs pour les soumettre à la taxe.

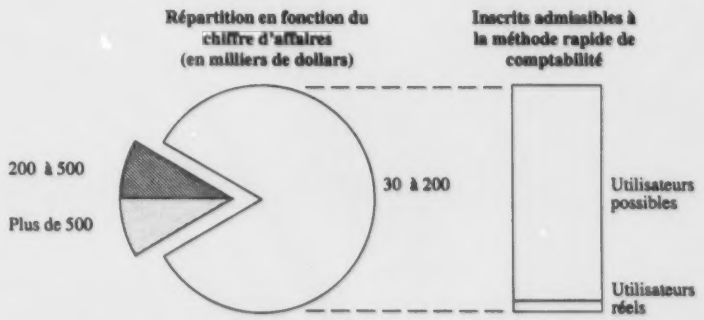
20.79 Dans ces deux secteurs, il serait possible de rationaliser les processus s'appliquant aux inscrits et à l'administration. À notre avis, le ministère aurait avantage à compiler des données qui faciliteraient les consultations futures avec le ministère des Finances.

20.80 Le ministère aura besoin de données pour analyser les options existant au chapitre des orientations et pour faire des choix en tenant compte de l'équité pour les inscrits, des répercussions au plan des recettes gouvernementales, et des frais d'administration assumés par les inscrits et le ministère. Le ministère pourrait englober dans ces données ses frais d'administration liés aux petits fournisseurs inscrits; les recettes découlant de la TPS perçue et les crédits de taxe sur les intrants versés; et les coûts liés à l'observation pour ces petites entreprises.

20.81 Le seuil de 30 000 $ permet aux petits fournisseurs d'être exonérés de la TPS, ce qui réduit leurs coûts au chapitre de l'observation et les coûts du ministère sur le plan administratif. Il faudra prévoir des mesures pour surveiller les résultats obtenus avec le seuil existant. Le ministère pourrait commencer par recueillir des données sur les coûts, afin d'établir les coûts marginaux de l'application de la taxe à différents seuils pour les petits fournisseurs.

Pièce 20.6

Profil des inscrits admissibles à la méthode rapide de comptabilité en date du 31 mars 1992



Source : Douanes et Accise, Opérations de l'Accise.

Le ministère aura besoin de données pour analyser les options existant au chapitre des orientations et pour faire des choix en tenant compte de l'équité pour les inscrits, des répercussions au plan des recettes gouvernementales, et des frais d'administration assumés par les inscrits et le ministère.

20.82 Le ministère devrait poursuivre ses efforts dans le but de régler les problèmes touchant le secteur des petites entreprises. Il devrait revoir les limites de tolérance dans son système automatisé et prévoir une certaine marge relativement aux critères de correction, afin de diminuer le nombre de rejets et de fournir des données plus à jour au personnel opérationnel. Il faudrait en outre qu'il envisage diverses options susceptibles d'améliorer l'administration des comptes des inscrits et qu'il compile des données sur les coûts et les recettes pour étayer les analyses portant sur le traitement à accorder aux petits fournisseurs.

Commentaire du ministère : *Nous utilisons les statistiques de production et les demandes spéciales du système pour déterminer les activités futures nécessaires et pour cibler les groupes particuliers auxquels il faut destiner ces activités. La méthode rapide de comptabilité pour les petites entreprises deviendra bientôt le thème central de toutes les publications nouvelles ou mises à jour. Les rajustements, modifications et améliorations apportés à la méthode rapide sont revus continuellement. La simplification de la TPS pour les inscrits constitue toujours une priorité pour le ministère, et nous examinons actuellement de nombreuses recommandations à ce sujet.*

Nos coordonnateurs régionaux rassemblent de l'information sur la façon dont les inscrits croient que la Direction peut ajuster ses lignes directrices sur l'observation et l'administration pour réduire le fardeau de l'observation et maintenir un degré raisonnable d'intégrité financière.

Reddition de comptes

20.83 Nous avons examiné les processus de financement et de compte rendu des dépenses initiales engagées par le ministère entre 1989–1990 et 1991–1992 pour la préparation et la mise en oeuvre de la TPS.

20.84 En 1989–1990 et 1990–1991, des crédits d'environ 422 millions de dollars ont été accordés au ministère par le Parlement dans le Budget des dépenses supplémentaire aux fins de la planification, de la préparation et de l'instauration de la taxe. Dans le Budget des dépenses principal de 1991–1992, des crédits supplémentaires de 390 millions de dollars ont été affectés aux activités de la TPS, dont certains visaient les frais de démarrage et les frais d'administration courants. Le système automatisé de la TPS a été conçu dans le cadre d'un grand projet de l'État étalé sur plusieurs années, au coût total de 233 millions de dollars. La plus grande partie de ce montant a été incluse dans les budgets qui s'appliquaient à ces trois années.

Les rapports sur les coûts de planification, de préparation et de mise en application de la taxe ont été fragmentés et n'ont pas été consolidés

20.85 Conformément aux exigences du gouvernement, le ministère a imputé ses dépenses budgétaires aux exercices où elles ont été engagées. Cependant, il ne dispose pas de mécanisme lui permettant de rendre compte de ses frais de démarrage pour la préparation et la mise en application de la TPS. Le ministère a comptabilisé les frais reliés à la TPS, engagés avant le 1er janvier 1991, dans ses frais de planification et de préparation, et les frais ultérieurs, dans ses frais d'administration courants.

20.86 De plus, d'autres ministères et organismes ont également engagé des dépenses pour l'instauration de la taxe sur les produits et services. Les frais de démarrage totaux, dans l'ensemble du gouvernement, n'ont pas été consolidés et présentés au Parlement.

20.87 En nous fondant sur les Budgets des dépenses des ministères déposés au Parlement, nous avons discuté des dépenses budgétaires relatives à la TPS avec la Direction de l'Accise et avec d'autres ministères et organismes

afin d'évaluer la part des frais d'administration totaux imputables aux frais de démarrage de la TPS. La pièce 20.7 montre que les frais de démarrage estimatifs pour la période de 1989–1990 à 1991–1992 ont dépassé 800 millions de dollars. Le ministère des Finances n'a pas donné de chiffres pour les frais de démarrage de la TPS, mais dans le budget fédéral de février 1990, il a présenté une estimation des frais d'administration de la TPS. Nous avons constaté que les exigences de divulgation des dépenses budgétaires avaient été respectées. Les coûts ont été divulgués annuellement dans le Budget des dépenses principal des divers ministères et organismes intéressés. Cependant, vu la nature et l'ampleur du projet, nous sommes d'avis que tous les frais de démarrage auraient dû être consolidés et présentés ensemble au Parlement.

20.88 De plus, certains coûts transitoires ont été considérés comme des manques à gagner et n'ont pas été inclus dans les dépenses budgétaires. Par exemple, les petites entreprises ont eu droit à un crédit transitoire unique de 1 000 $ pour se préparer à la TPS. Le ministère des Finances a prévu des demandes de 900 millions de dollars en crédits transitoires, mais les montants effectivement réclamés n'ont jamais été saisis. Les inscrits ont été invités à soustraire le crédit de la TPS nette payable au ministère, et ils n'étaient pas tenus de comptabiliser séparément ce crédit dans leur déclaration. L'absence de comptes rendus directs complique la tâche d'identifier les inscrits qui se sont prévalus des crédits et, par conséquent, de vérifier les demandes, ce qui nuit à la vérification de l'observation.

La reddition de comptes relative à l'élaboration du système automatisé doit être améliorée

20.89 L'élaboration du système automatisé s'est révélée l'un des principaux coûts inhérents à la préparation et à la mise en application de la TPS. Vu qu'il s'agit d'un grand projet de l'État, l'évolution du système doit faire l'objet de contrôles et de comptes rendus appropriés, comme l'exigent les projets de cette envergure.

20.90 Les utilisateurs de l'extérieur du ministère n'ont pas participé à la définition de leurs besoins. Par exemple, l'équipe chargée de l'élaboration n'a pas communiqué avec les représentants du ministère des Finances pour déterminer quelles caractéristiques du système pourraient aider à analyser les effets possibles de l'harmonisation avec les provinces ou à en discuter.

20.91 Nous avons également constaté que la fonction des finances du ministère n'avait pas obtenu, au chapitre de la comptabilisation et du compte rendu des recettes, la priorité qu'elle aurait dû obtenir pendant le développement du système. Résultat : le système ne facilite pas le rapprochement périodique entre les montants perçus, déposés et consignés dans les comptes centraux et les renseignements portés aux comptes des inscrits. Le ministère a constitué un comité de gestion pour corriger cette lacune et, au début de 1992, a fait de l'amélioration des contrôles financiers et des rapprochements une priorité. Les données du système de la TPS ont été rapprochées des comptes centraux pour l'exercice

Le ministère des Finances avait prévu des demandes de 900 millions de dollars en crédits transitoires, mais les montants effectivement réclamés n'ont jamais été saisis.

Pièce 20.7

Frais de démarrage estimatifs de la taxe sur les produits et services, de 1989–1990 à 1991–1992

(en millions de dollars)

Revenu national – Douanes et Accise	628
Revenu national – Impôt	50
Finances	29
Travaux publics	51
Approvisionnements et Services	22
Bureau d'information des consommateurs sur la TPS	20
Statistique Canada	5
Justice	3
Total	808

Sources: Répartition en fonction des coûts réels; Partie III du Budget des dépenses; Douanes et Accise, Opérations de l'Accise.

Nous avons noté que les rapports d'étape aux fins du système automatisé de la TPS étaient en retard ou inexistants.

se terminant le 31 mars 1992. Néanmoins, le système doit subir d'autres modifications pour renforcer les contrôles financiers et faciliter les rapprochements continus. Le ministère nous a signalé que les modifications requises seraient apportées sous peu.

20.92 Le Conseil du Trésor a accordé l'approbation du grand projet de l'État en trois étapes, entre mai 1990 et décembre 1991, au moment où le système était en voie d'élaboration. Il a été parfois difficile pour le ministère de distinguer les frais d'élaboration du système des frais de maintenance, particulièrement quand ces frais étaient engagés pour donner suite à des modifications législatives subséquentes à l'entrée en vigueur de la TPS. Néanmoins, le classement des frais est important pour déterminer les coûts globaux du grand projet de l'État et en contrôler le financement. Les circonstances font ressortir l'importance des rapports sur l'état d'avancement du projet.

20.93 Le Conseil du Trésor exige que les grands projets de l'État fassent l'objet de rapports d'étape périodiques à des fins d'examen et de contrôle. Nous avons noté que les rapports d'étape aux fins du système de la TPS étaient en retard ou inexistants. En date du 31 mars 1992, quatre rapports semestriels auraient dû avoir été présentés. Deux l'ont été en retard, de trois et de cinq mois respectivement. Les deux autres ne l'ont jamais été. Nous avons également constaté que les coûts estimatifs du projet ont été signalés dans la Partie III du Budget des dépenses de 1991–1992. Toutefois, la présentation adoptée n'offrait de l'information que sur la partie capital. Le montant indiqué ne correspondait qu'à environ la moitié du financement approuvé neuf mois avant le dépôt du Budget. L'élaboration du système automatisé de la TPS devrait se poursuivre jusqu'en 1995.

20.94 Le ministère devrait adopter des mesures pour s'assurer de répondre aux besoins de tous les principaux utilisateurs du système automatisé de la TPS, et déterminer quels moyens amélioreraient les processus de reddition de comptes dans le cadre de ce grand projet de l'État.

Commentaire du ministère : *Le système de la TPS a été mis au point dans des délais démesurément courts, en même temps que ou avant certaines lois, certains règlements, certaines politiques et certaines procédures, y compris ceux d'autres principaux utilisateurs. Grâce à des améliorations et à des mises au point ultérieures, nous tentons de répondre aux besoins des utilisateurs de l'extérieur du ministère, y compris ceux du ministère des Finances.*

Nous avons eu des discussions avec le Conseil du Trésor au sujet de la communication de l'information sur ce grand projet d'État, et un rapport narratif détaillé a été préparé. Nous avons convenu des exigences et des paramètres de la communication de l'information à l'avenir et ferons tout notre possible pour que les rapports soient prêts à temps.

Chapitre 21

Le ministère du Revenu national, Impôt

Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	21.1
Introduction	21.6
Objectif et étendue de la vérification	21.12
Observations et recommandations	
Équité	21.15
Le ministère informe les contribuables de leur droit d'opposition et d'appel (21.17)	
Le coût de la procédure d'appel influe sur la façon dont les différends sont traités (21.20)	
L'organisation de RNI est conçue de façon à favoriser l'impartialité (21.25)	
Le ministère cherche de meilleurs indicateurs de l'équité (21.30)	
Rapidité	21.35
Le nombre d'oppositions en cours augmente (21.36)	
RNI mesure la rapidité de règlement de façon incomplète (21.40)	
RNI et le ministère de la Justice réussissent à traiter un nombre accru d'appels et à respecter des délais plus courts (21.47)	
Autres questions	21.50
Le personnel de RNI a besoin d'une formation accrue (21.50)	
La Direction générale des appels fournit une rétroaction à d'autres secteurs de RNI (21.53)	
L'information destinée aux parlementaires pourrait être améliorée (21.59)	
Pièces	
21.1 Processus de règlement des différends avec les contribuables	
21.2 Structure des programmes de Revenu national, Impôt	
21.3 Temps moyen s'écoulant à chaque étape du traitement des oppositions (1991)	

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Le ministère du Revenu national, Impôt

Règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu

Points saillants

21.1 Les contribuables qui croient avoir été traités injustement ont le droit de produire un avis d'opposition et de déclencher ainsi un examen, qui sera effectué par des agents des appels de Revenu national, Impôt (RNI). Les contribuables qui ne sont pas satisfaits des résultats de cet examen peuvent interjeter appel auprès des tribunaux.

21.2 La Direction générale des appels de Revenu national, Impôt s'est engagée à faire en sorte que les différends avec les contribuables soient résolus avec impartialité et dans les meilleurs délais.

21.3 Les principes généraux et l'organisation de la Direction générale des appels, ainsi que la formation dispensée par celle–ci, visent à engendrer l'impartialité. La direction générale dispose de certains indicateurs de la mesure dans laquelle elle atteint l'équité visée, mais elle cherche des indicateurs supplémentaires. Par exemple, elle s'apprête à demander aux contribuables, par un sondage, la façon dont ils voient les choses.

21.4 La Direction générale des appels a grossi parce que sa charge de travail augmentait et que les exigences législatives devenaient plus astreignantes. Malgré l'augmentation de ses ressources, elle prend plus de temps qu'auparavant pour résoudre les cas : en moyenne trois mois pour les cas simples et plus de 14 mois pour les cas compliqués.

21.5 Revenu national, Impôt devrait mettre à la disposition des parlementaires plus de renseignements concernant le rendement dans le processus de règlement des différends.

Introduction

21.6 En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les contribuables ont le droit de contester les cotisations que Revenu national, Impôt (RNI) établit pour fixer leurs obligations et les sommes auxquelles ils ont droit. En 1991–1992, sur quelque 20 millions de contribuables (particuliers et corporations), 63 000 ont exercé ce droit de contestation.

21.7 À la fin de mars 1992, plus de 2,5 milliards de dollars d'impôts sur le revenu faisaient l'objet d'une contestation. Les contribuables n'ont pas à payer les cotisations contestées; toutefois, en vertu des changements législatifs qui sont proposés, les grandes corporations seraient tenues d'en verser une partie. Si la cotisation est ratifiée, le contribuable doit alors verser la somme en entier, augmentée des intérêts. Puisque le ministère reçoit des intérêts, les contestations ne modifient pas vraiment le volume global des recettes, mais elles retardent la réception des fonds par l'État.

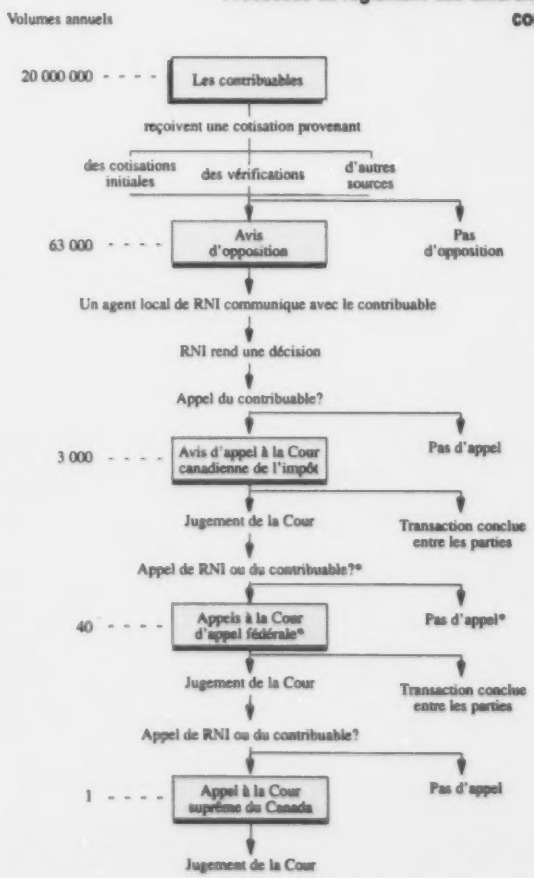
21.8 Il incombe à la Direction générale des appels de répondre aux oppositions signifiées et aux appels interjetés par les contribuables. Beaucoup de problèmes se règlent lorsque le contribuable demande à RNI de redresser sa déclaration et que le ministère apporte le redressement demandé; quand cela ne suffit pas, le contribuable peut recourir à un processus formel de règlement des différends. Ce processus commence lorsqu'un contribuable produit auprès du ministère un avis d'opposition, dans lequel il expose les faits pertinents et les motifs de son opposition. (Dans le présent rapport, nous faisons comme si le contribuable traitait toujours directement avec RNI, alors qu'en réalité les contribuables se font souvent représenter par des agents.) La Direction générale des appels examine l'opposition, discute des questions soulevées avec le contribuable et lui fait finalement connaître sa décision.

21.9 Les oppositions sont traitées dans la plupart des bureaux de district et des centres fiscaux, qui sont disséminés dans tout le Canada. Des équipes distinctes, formées d'agents de la Direction générale des appels qui travaillent dans cinq bureaux de district, s'occupent des appels.

21.10 Si le contribuable est mécontent de la réponse du ministère ou s'il ne reçoit pas de réponse dans le délai réglementaire, il peut déposer un avis d'appel auprès de la Cour canadienne de l'impôt. Les causes devant les tribunaux sont traitées, pour le compte du ministre du Revenu national, par des agents de la Direction générale des appels et par des avocats du ministère

Pièce 21.1

Processus de règlement des différends avec les contribuables



**La procédure informelle ne permet qu'une révision judiciaire par la Cour d'appel fédérale*

de la Justice. Une fois le jugement rendu par la Cour de l'impôt, le contribuable ou RNI peuvent interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale ou auprès de la Cour suprême du Canada, si celle–ci accepte d'entendre l'appel.

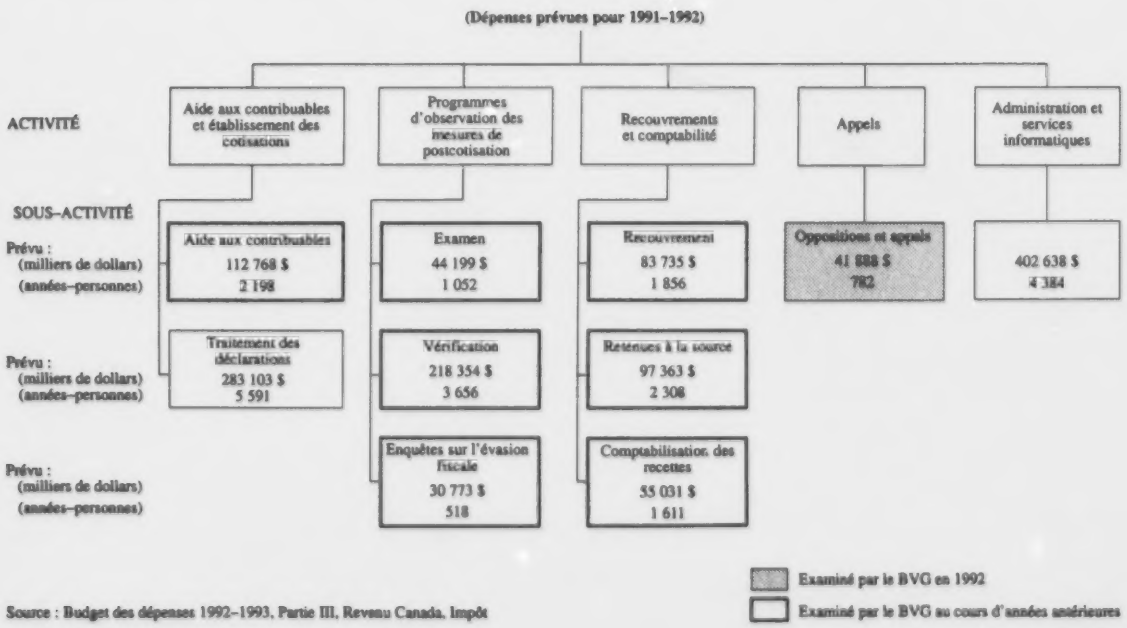
21.11 Lorsque le processus des oppositions et des appels révèle la présence d'une erreur dans une cotisation, RNI ne cherche pas à identifier les autres contribuables dont la situation fiscale est comparable et dont la cotisation peut comporter une erreur semblable, mais qui n'ont pas signifié leur opposition. De l'avis de RNI, cela ne serait pas possible. Toutefois, il arrive que des groupes de contribuables ayant des intérêts communs se communiquent entre eux les résultats des différends. Il incombe au contribuable concerné de communiquer avec le ministère afin de résoudre tout problème qui lui semble exister.

Objectif et étendue de la vérification

21.12 Par notre examen, nous voulions étudier la façon dont Revenu national, Impôt gère son processus de règlement des différends. Comme le ministère de la Justice participe lui aussi au traitement des appels, nous avons étendu notre examen à certains aspects des activités connexes du ministère de la Justice. En outre, nous voulions déterminer si le Parlement est suffisamment tenu au courant des coûts, des besoins en ressources et du rendement atteint. Nous avons exclu de notre examen les activités qui visent le règlement des différends relatifs au Régime de pensions du Canada et à l'assurance–chômage, lesquelles ne constituent qu'une petite partie des activités de RNI.

Pièce 21.2

Structure des programmes de Revenu national, Impôt



Source : Budget des dépenses 1992–1993, Partie III, Revenu Canada, Impôt

21.13 La pièce 21.2 montre la structure des programmes de RNI et elle met en évidence les activités examinées cette année et les années précédentes. Les activités examinées cette année devraient utiliser 782 années–personnes et 42 millions de dollars, soit 3 p. 100 des ressources estimatives du ministère pour 1991–1992. Au ministère de la Justice, les activités liées aux appels devraient utiliser 147 années–personnes et 14 millions de dollars.

21.14 Notre examen a porté sur un certain nombre de bureaux de district et de centres fiscaux de RNI, ainsi que sur son Bureau principal. Certains bureaux du ministère de la Justice ont également été couverts.

Observations et recommandations

Équité

21.15 Il est essentiel que le processus de règlement des différends soit équitable, et qu'il soit perçu comme tel, pour que les contribuables veuillent y recourir. La rapidité du processus est un autre aspect important. Dans son énoncé de mission, le ministère affirme sa détermination à rechercher l'équité, l'efficacité, la souplesse, l'accessibilité et l'amélioration constante. Le mandat de la Direction générale des appels renforce l'engagement de RNI à résoudre ses différends avec les contribuables de façon impartiale et dans les meilleurs délais, ainsi qu'à expliquer aux contribuables le fondement de ses décisions.

21.16 La présente section traite de l'équité. Une autre section, plus loin, traite de la rapidité.

Le ministère informe les contribuables de leur droit d'opposition et d'appel

21.17 Un aspect fondamental de l'équité consiste en la connaissance qu'ont les contribuables de leurs droits et de la manière de les exercer.

21.18 Le ministère informe les contribuables de leur droit d'opposition et d'appel au moyen de l'avis de cotisation, de lettres et d'autres documents publics, par exemple la Déclaration des droits du contribuable. On lit dans cette déclaration :

> Vous avez le droit de contester une cotisation si vous croyez être lésé. [...] Une fois que vous aurez produit un avis d'opposition, nous procéderons à un examen impartial de votre dossier. Si la question n'est pas réglée à votre satisfaction, vous pouvez interjeter appel devant les tribunaux.

21.19 En 1980, RNI a publié, à l'intention des contribuables, une circulaire d'information qui décrit le processus de règlement des différends. Cette circulaire explique que les agents de la Direction générale des appels communiquent avec les contribuables afin d'obtenir des renseignements et que la décision d'annuler, de modifier ou de ratifier les cotisations contestées ne peut être prise que par le chef des Appels. Certains cas peuvent être renvoyés au Bureau principal. Récemment, le ministère a rédigé une ébauche d'une brochure destinée à fournir aux contribuables des renseignements plus à jour sur le processus. Le manuel des opérations de la Direction générale des appels décrit les rôles joués par les agents dans ce processus quasi judiciaire et il rappelle aux agents d'indiquer aux contribuables que toute décision est provisoire tant qu'elle n'a pas été approuvée par le chef des Appels.

Le coût de la procédure d'appel influe sur la façon dont les différends sont traités

21.20 En décembre 1991, la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée pour mettre en vigueur le «dossier Équité». Certaines dispositions de ce dossier sont conçues pour permettre de résoudre les différends sans déclencher un processus formel de règlement des

Il est essentiel que le processus de règlement des différends soit équitable, et qu'il soit perçu comme tel.

différends; aussi, le ministère s'attend-il à voir diminuer le nombre des nouvelles oppositions. Le dossier vise aussi à rendre le processus formel plus accessible aux contribuables qui choisissent d'y recourir quand même, en prolongeant le délai de production de l'avis d'opposition, en supprimant l'obligation de signifier son opposition au moyen de formulaires prescrits et en permettant aux contribuables de produire leurs avis d'opposition à n'importe quel bureau de RNI.

21.21 Il est relativement peu coûteux d'obtenir le règlement d'un différend par voie d'un avis d'opposition. En revanche, porter une affaire devant les tribunaux comporte un coût supplémentaire qui peut dissuader les contribuables de pousser plus loin leurs différends. Sur tous les cas où le contribuable n'est pas d'accord avec la décision prise par RNI relativement à une opposition, 37 p. 100 seulement aboutissent à un appel devant les tribunaux. Le coût est également un facteur du point de vue de RNI. Toutefois, l'absence de données sur le coût du traitement des cas antérieurs limite la possibilité pour RNI de tenir compte des coûts dans les cas en cours.

21.22 On ne peut prédire avec certitude l'incidence que les récentes modifications des procédures de la Cour canadienne de l'impôt auront sur l'empressement des contribuables à recourir aux tribunaux. Avant 1991, les contribuables pouvaient choisir d'interjeter appel devant la Cour de l'impôt ou la Division de première instance de la Cour fédérale. Depuis 1991, tous les nouveaux appels doivent d'abord être interjetés devant la Cour de l'impôt selon l'une de deux procédures. La procédure générale s'applique, sauf si les deux conditions suivantes sont remplies : la cotisation contestée ne dépasse pas 7 000 $ en pénalités et impôts fédéraux, et le contribuable choisit la procédure informelle, qui est moins coûteuse.

21.23 Le coût d'un procès peut être réduit ou évité par la conclusion d'une transaction entre les parties. RNI accepte les règlements de ce genre, qui découlent d'une entente négociée avec le contribuable au sujet des faits du cas. RNI ne peut pas négocier son interprétation de la loi et de la jurisprudence reconnue. Aux États-Unis, l'*Internal Revenue Service* a plus de latitude pour négocier, puisqu'il peut conclure une transaction hors cour fondée sur les probabilités d'obtenir gain de cause.

21.24 RNI croit que les tribunaux sont les endroits tout indiqués pour résoudre les cas qui peuvent avoir une grande valeur comme précédents. Dans les situations de ce genre, le ministère peut offrir d'acquitter les frais occasionnés au contribuable par l'appel, mais il n'a pas de politique établie à ce sujet. La Cour peut adjuger les dépens au contribuable.

L'organisation de RNI est conçue de façon à favoriser l'impartialité

21.25 L'impartialité est plus grande lorsque les divisions qui revoient les décisions diffèrent de celles qui ont initialement pris ces décisions.

21.26 La Direction générale des appels a une structure organisationnelle conçue pour favoriser l'impartialité. En effet, la direction générale a un sous-ministre adjoint à sa tête, et celui-ci relève directement du sous-ministre qui dirige le ministère. Le chef des Appels de chaque bureau local exerce ses fonctions sous la direction de ce sous-ministre adjoint et il ne rend des comptes au directeur local que pour des fins administratives.

21.27 Afin de garantir l'impartialité, le ministère ne compte pas uniquement sur le fait que la Direction générale des appels est séparée du reste de RNI. Les agents de la Direction générale des appels doivent communiquer avec des vérificateurs et des répartiteurs, ainsi qu'avec des contribuables, en vue d'obtenir des renseignements. RNI compte donc sur les principes généraux de la direction

générale, ainsi que sur la formation dispensée par celle–ci, pour inculquer à ses agents un esprit d'impartialité; il doit compter sur les contrôles qui existent au sein de la direction générale pour garantir que le processus de règlement des différends fait l'objet d'une surveillance efficace.

21.28 Le ministère tient à jour un manuel des opérations, que complètent des directives et des notes de service, où l'on trouve des politiques, des instructions et des procédures concernant le traitement des oppositions. Leur contenu vise à garantir que les contribuables soient traités conformément à la loi. C'est selon le cadre ainsi défini que les chefs des Appels examinent et approuvent les dossiers traités par leurs employés. En plus, certains chefs émettent des directives locales.

21.29 Notre examen d'un échantillon de dossiers d'opposition réglés et en cours a montré que, en général, le travail effectué satisfaisait aux exigences énoncées dans le manuel et les autres documents.

Le ministère cherche de meilleurs indicateurs de l'équité

21.30 Tout organisme qui cherche à rendre des services d'une manière équitable et impartiale a besoin de renseignements sur son degré de réussite.

21.31 La Partie III du Budget des dépenses de RNI contient deux indicateurs de l'impartialité. D'abord, le pourcentage des jugements de la Cour de l'impôt qui ont été rendus en faveur du ministre (environ 74 p. 100) représente le jugement d'une tierce partie sur la position de RNI. Toutefois, cet indicateur ne porte que sur le faible pourcentage des oppositions qui ont mené à un appel. En outre, il faudrait que RNI définisse les normes en fonction desquelles seraient jugés les résultats. Par exemple, le fait que 74 p. 100 des jugements sont favorables au ministre laisse–t–il croire à un degré d'impartialité suffisant?

21.32 Le deuxième indicateur est le pourcentage des oppositions qui n'entraînent pas un appel à la Cour de l'impôt. Il se situe, en moyenne, à 93 p. 100. Toutefois, l'absence d'appel consécutif à l'opposition ne signifie pas nécessairement que la décision rendue est impartiale, ni même que le contribuable est d'accord. La proportion des contribuables qui approuvent la décision rendue par RNI constituerait un indicateur un peu plus juste de l'impartialité. Dans sa documentation interne, RNI indique que, en 1991–1992, 75 p. 100 des contribuables ont approuvé la décision rendue en réponse à leur opposition.

Les contribuables approuvent, dans une proportion de 75 p. 100, la décision rendue par RNI au sujet de leur opposition.

21.33 Une autre façon de déterminer le degré d'impartialité consisterait à demander aux contribuables ce qu'ils pensent du rendement de RNI. Le ministère élabore actuellement un questionnaire afin d'obtenir des clients une rétroaction sur les services obtenus de la Direction générale des appels. Le projet de questionnaire demande, entre autres choses, si un agent a étudié l'opposition avec impartialité et si la position du ministère a été clairement expliquée.

21.34 Le ministère devrait faire en sorte que son sondage auprès des contribuables contienne des données suffisantes pour permettre une analyse des réponses données par des sous–groupes choisis de contribuables ayant contesté une cotisation, par exemple ceux qui ont «gagné» leur cause par opposition à ceux qui l'ont «perdue».

Commentaire du ministère : *Un des principaux objectifs de Revenu national, Impôt est d'améliorer le service à la clientèle. De nombreuses méthodes (sondages, correspondance des clients et commentaires du grand public, entre autres) sont utilisées pour mesurer la satisfaction de la clientèle. Nous nous engageons à raffiner nos méthodes en recueillant des données pour améliorer nos services. Pour ce faire, nous profiterons de toutes les occasions valables pour mieux connaître ce*

que notre clientèle pense de nos mécanismes de recours.

Rapidité

21.35 Une hâte excessive irait à l'encontre du but recherché, mais ni les contribuables ni le ministère ne bénéficieraient de l'incertitude inhérente à un processus de règlement des différends trop long.

Le nombre d'oppositions en cours augmente

21.36 Au cours des six dernières années, le nombre d'oppositions signifiées par les contribuables a presque doublé, passant de 33 000 à plus de 63 000 par année. Une étude effectuée par le ministère attribue cette augmentation à des causes internes et externes, notamment la réaction aux nouvelles cotisations découlant de mesures d'exécution, une connaissance accrue des droits des contribuables, la lenteur apparente du processus des redressements demandés par les contribuables et la complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

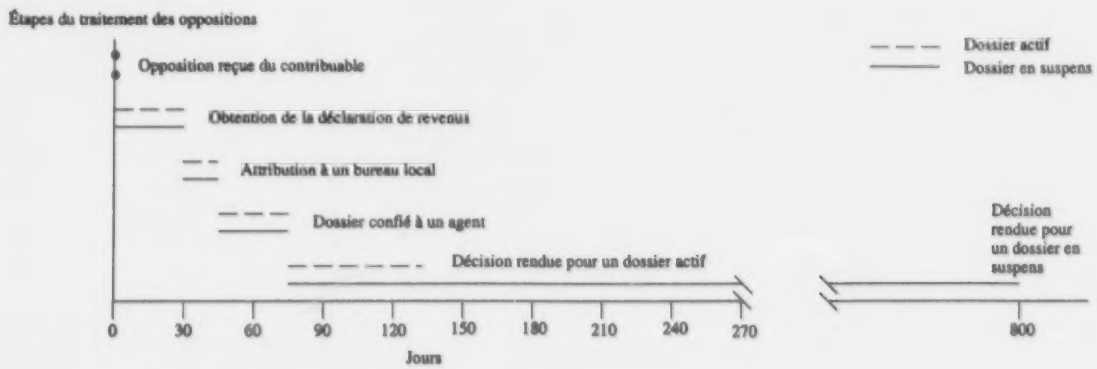
21.37 Le ministère a réussi à obtenir la plupart des années–personnes qu'il demandait pour traiter sa charge de travail accrue en matière d'oppositions. Les années–personnes sont passées de 379, en 1986–1987, à un nombre prévu de 609 pour 1991–1992.

21.38 Les agents des appels résolvent maintenant, chaque année, 57 000 oppositions, soit presque le double du nombre équivalent pour 1986–1987, mais ils en reçoivent encore un plus grand nombre qu'ils n'en résolvent. Au cours des six dernières années, la charge de travail consistant en oppositions à régler est passée de 18 000 à plus de 38 000. La plus grande augmentation a été constatée dans la catégorie des oppositions en suspens, dont le nombre est passé de 9 300 à 21 500. Le ministère attribue une partie de l'augmentation au temps perdu pendant le conflit de travail survenu dans la fonction publique à l'automne de 1991.

21.39 RNI vise à garder au–dessous de certains pourcentages la partie de la charge de travail de chaque bureau local, qui se compose des dossiers d'opposition actifs créés il y a plus de 120 jours. Ces pourcentages sont déterminés en fonction de la complexité moyenne des dossiers d'opposition traités par le bureau local concerné. Les bureaux qui traitent des dossiers plutôt simples ont respecté leur plafond de 5 p. 100 au cours de quatre des six

Pièce 21.3

Temps moyen s'écoulant à chaque étape du traitement des oppositions (1991)



Source : Dossiers du ministère

dernières années. Par contre, le ministère n'a pas respecté ses plafonds de 20 et de 25 p. 100 dans les bureaux qui traitent des dossiers plus complexes.

RNI mesure la rapidité de règlement de façon incomplète

21.40 La durée moyenne du travail que nécessite une opposition a diminué, passant de 11 heures en 1986–1987 à moins de 9 heures en 1991–1992. Par contraste, RNI rapporte que le temps moyen qui s'écoule entre le moment où un dossier d'opposition actif est attribué à un bureau local et le moment du règlement du dossier est passé de 94 jours, en 1989–1990, à 104 jours en 1991–1992. Ce délai varie selon la complexité du cas : il est en moyenne de 77 jours pour les quelque 28 000 dossiers d'opposition les plus simples, et de 399 jours pour les 136 dossiers les plus complexes. Si l'on y ajoute le temps qui s'écoule depuis la date où l'avis d'opposition est reçu du contribuable jusqu'à la date de l'attribution au bureau local qui va traiter le dossier, l'ancienneté moyenne des oppositions augmente de plus d'un mois.

21.41 De fait, il s'écoule des mois avant qu'un agent de la Direction générale des appels ne se voie confier un dossier d'opposition et ne puisse commencer à y travailler. Pour les dossiers d'opposition actifs, plus de la moitié du temps écoulé se passe à obtenir la déclaration de revenus, à attribuer l'opposition à un bureau local, puis à la confier à un agent. Le temps qui reste peut correspondre en partie à l'attente de réponses des contribuables. Ainsi, les contribuables doivent attendre durant plus de quatre mois, en moyenne, une décision qu'un agent prend en moins de neuf heures de travail. Environ la moitié des oppositions appartiennent à la catégorie des plus simples et ne nécessitent approximativement que quatre heures de travail d'un agent; pourtant, le délai de règlement de ces mêmes oppositions est de trois mois et demi.

21.42 De surcroît, les oppositions en suspens, qui représentent plus de la moitié de la charge de travail, n'entrent pas en ligne de compte dans les objectifs et les rapports de RNI relativement à la rapidité. Les oppositions en suspens sont celles que le ministère met de côté en attendant l'aboutissement d'un différend semblable, la réception d'une réponse de la Direction générale des appels au Bureau principal ou la réception de renseignements d'une autre division de RNI. Les contribuables peuvent choisir que leur opposition soit traitée comme faisant partie d'un groupe de cas semblables dont les dossiers sont en suspens, ou bien poursuivre individuellement la démarche entreprise jusque devant les tribunaux.

21.43 Du moment qu'une opposition appartient à la catégorie des dossiers en suspens, le ministère la considère comme en dehors du cadre auquel s'appliquent ses objectifs de règlement rapide des oppositions, tout particulièrement si l'on attend une décision d'un tribunal. Pourtant, plus de 25 p. 100 des dossiers d'opposition en suspens ne sont que des dossiers renvoyés au Bureau principal ou à d'autres divisions de RNI. Bien que certaines de ces oppositions puissent nécessiter la consultation d'experts externes, le ministère peut exercer un contrôle beaucoup plus grand sur les dossiers simplement renvoyés à d'autres services que sur les dossiers qui attendent un jugement d'un tribunal.

21.44 Les registres de RNI pour 1991 montrent que le règlement des oppositions en suspens est intervenu, en moyenne, plus de 800 jours après la date de réception de l'avis d'opposition du contribuable. Plus d'un quart des oppositions concernées avaient été en cours durant plus de trois ans. Les oppositions en suspens, qui attendent le jugement d'un tribunal, font l'objet d'une certaine surveillance, mais il faut parfois des mois pour reprendre le traitement du dossier une fois que le

Il s'écoule des mois avant qu'un agent de la Direction générale des appels ne se voie confier un dossier d'opposition et ne puisse commencer à y travailler.

jugement a été rendu dans une cause judiciaire connexe.

21.45 Au cours de rencontres avec RNI, différents groupes d'intérêts formulent des observations sur des questions administratives et techniques; la rapidité du processus de règlement des différends peut alors être mentionnée. Mais il ne s'agit là que de renseignements obtenus au hasard. Le ministère n'a pas l'intention de recueillir systématiquement les observations des contribuables au sujet de la rapidité, par exemple en faisant figurer une question sur le sujet dans le questionnaire mentionné au paragraphe 21.33.

21.46 Le ministère devrait faire en sorte que les mesures suivantes soient appliquées :

a) que l'information de gestion contenue dans ses rapports trimestriels porte sur la durée entière du traitement de tous les genres d'oppositions, soit les dossiers actifs, les dossiers mis en suspens en raison de renvois à l'intérieur de RNI et les dossiers mis en suspens en attendant le jugement d'un tribunal;

b) que son questionnaire de sondage demande aux contribuables ce qu'ils pensent de la rapidité du processus de règlement des différends.

Commentaire du ministère : *Le ministère utilise actuellement plusieurs mesures pour évaluer la rapidité de traitement des dossiers d'opposition actifs. Les mesures sont appliquées à partir du moment où toute la documentation nécessaire a été recueillie pour le traitement d'une opposition. Nous consentons à élargir ce processus d'évaluation pour qu'il s'applique à l'ensemble de la période de traitement pour tous les types d'oppositions.*

Les divers mécanismes utilisés à l'heure actuelle par le ministère pour recueillir de l'information au sujet de la satisfaction de la clientèle seront également employés pour suivre de près la rétroaction sur la rapidité du service offert par la Direction générale des appels.

RNI et le ministère de la Justice réussissent à traiter un nombre accru d'appels et à respecter des délais plus courts

21.47 Au début de 1991, RNI et le ministère de la Justice ont dû faire face à la réduction des délais prévus par la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, qui venait d'être modifiée, ainsi qu'à une charge de travail croissante dans le domaine des appels. La nouvelle procédure informelle (voir le paragraphe 21.22) n'accordait que 45 jours au ministre pour répondre à un avis d'appel et elle obligeait la Cour à fixer une date d'audience qui tombe dans les 90 jours suivant la date d'échéance de la réponse du ministre. De 1986–1987 à 1991–1992, le nombre annuel des appels interjetés devant les tribunaux de tous les niveaux est passé de quelque 2 600 à plus de 3 300. Pour la plupart, il s'agit d'appels interjetés devant la Cour de l'impôt, le nombre de ceux–ci augmentant en moyenne de 8 p. 100 par année pour atteindre 3 000 en 1991–1992. Le nombre d'appels interjetés une année donnée dépend, en partie, du nombre d'appels qui sont le fait de groupes de contribuables.

21.48 RNI et le ministère de la Justice prennent des mesures pour répondre à la situation. Les deux ministères ont demandé et obtenu des ressources supplémentaires. Des mois avant l'entrée en vigueur des modifications touchant la Cour, ils ont fourni des renseignements sur le sujet aux employés de leurs bureaux locaux. RNI a fait passer de son Bureau principal à ses bureaux locaux une partie de la charge de travail. Afin d'aider au traitement des appels, RNI s'est chargé d'une partie du travail auparavant effectué par le ministère de la Justice. En outre, un groupe de travail interministériel a été constitué tôt en 1991 pour chercher des moyens de traiter les appels de façon plus efficiente et de réduire le

nombre des litiges. Le rapport définitif de ce groupe a été présenté tôt en 1992; il contenait 74 propositions de modifications, dont un certain nombre ont été appliquées.

21.49 En 1991–1992, 4 000 appels ont été résolus, soit une augmentation de plus de 1 000 par rapport aux années précédentes. Une partie de l'augmentation découle du fait que la procédure informelle de la Cour de l'impôt exige le respect de délais plus courts. Une autre partie est le fruit des efforts décrits au paragraphe précédent, et une autre encore, du règlement des cas de différends comportant des appels interjetés par des groupes de contribuables.

Autres questions

Le personnel de RNI a besoin d'une formation accrue

21.50 La formation est essentielle si l'on veut que tous les employés possèdent les compétences dont ils ont besoin pour faire leur travail. C'est encore plus vrai dans une organisation décentralisée, où les employés reçoivent leurs affectations sur une base de rotation et où les employés nouvellement affectés à un service prennent de quatre à cinq mois pour atteindre le plein rythme de production.

21.51 RNI affecte certains de ses employés, par rotation, à des postes dans les bureaux locaux qui relèvent de la Direction générale des appels, afin de permettre aux intéressés d'acquérir une expérience variée. La période d'affectation dépend du niveau de classification de l'employé et de la complexité des cas qui lui sont confiés. La Direction générale des appels cherche les employés les plus qualifiés. Ses employés locaux possèdent actuellement, en moyenne, 12 ans d'expérience de travail au ministère.

21.52 En mai 1991, la Direction générale des appels a demandé l'aide du centre de formation du ministère en vue d'établir une approche plus structurée de la formation de ses agents. La première phase de l'entreprise a consisté en une analyse des besoins de formation, qui s'est terminée en mars 1992. Dans le rapport provisoire de cette analyse, on exprimait de l'inquiétude relativement aux écarts existant entre les besoins de formation et la formation qu'il est actuellement possible d'obtenir. Le rapport recommandait d'élaborer une politique de formation, des profils de formation indiquant les cours nécessaires et des cours de formation nationaux.

La Direction générale des appels fournit une rétroaction à d'autres secteurs de RNI

21.53 L'analyse des résultats du processus de règlement des différends et leur transmission aux autres secteurs du ministère mène à des améliorations aux opérations.

21.54 Les deux tiers des modifications ou des annulations faites par la Direction générale des appels relativement aux cotisations contestées sont attribuables au fait que le contribuable a fourni des renseignements supplémentaires. Les autres découlent principalement de la découverte d'erreurs commises par les répartiteurs et les vérificateurs. Il importe de faire connaître ces erreurs à leurs auteurs afin qu'ils évitent les erreurs semblables à l'avenir.

21.55 La Direction générale des appels distribue aux bureaux locaux et aux autres directions générales du Bureau principal un rapport statistique trimestriel qui contient de l'information sommaire. De plus, le ministère a récemment fait en sorte que les divisions chargées des vérifications aient accès aux données du système d'information automatisé de la Direction générale des appels, qui concernent les différends relatifs aux cotisations établies à l'instigation des vérificateurs. Enfin, la direction générale fournit à la haute direction de RNI une liste des raisons qui justifient la plupart des modifications apportées par elle aux cotisations.

Les deux tiers des modifications ou des annulations faites par la Direction générale des appels relativement aux cotisations contestées sont attribuables au fait que le contribuable a fourni des renseignements supplémentaires. Les autres découlent principalement de la découverte d'erreurs commises par les répartiteurs et les vérificateurs.

21.56 Plusieurs centaines de cas sont renvoyés chaque année à la Direction générale des appels du Bureau principal, et ces renvois aboutissent à un genre de rétroaction différent. Lorsque le Bureau principal constate et définit un problème, il recommande aux autres secteurs du ministère les modifications qu'il y a lieu d'apporter aux politiques ministérielles et à la loi.

21.57 Une analyse que le ministère nous a fournie révèle que la plupart des bureaux locaux comptent sur des moyens divers pour la rétroaction à l'échelon local. Dans presque 60 p. 100 des bureaux locaux, la rétroaction se fait à la fois selon des méthodes formelles et selon des méthodes informelles. Dans 30 p. 100 des autres bureaux, la rétroaction se fait uniquement selon des méthodes informelles, alors que ceux qui restent ne fournissent pas de rétroaction. Cette analyse concorde avec nos propres observations. Dans nos entrevues avec le personnel de certains bureaux locaux, on nous a dit que les vérificateurs et les répartiteurs ne voyaient pas l'utilité d'une rétroaction.

21.58 Le ministère devrait faire une étude pour déterminer dans quelle mesure il y a une rétroaction qui sert à améliorer les opérations et il devrait formuler des recommandations en vue d'une utilisation accrue de la rétroaction dans les cas pertinents.

***Commentaire du ministère** : Comme l'indique le Rapport du vérificateur général, Revenu national, Impôt a utilisé avec succès la rétroaction pour améliorer ses opérations. Nous évaluons continuellement nos méthodes de rétroaction dans le but d'augmenter leur valeur au sein de l'organisme.*

L'information destinée aux parlementaires pourrait être améliorée

21.59 La Partie III du Budget des dépenses est le principal document par lequel les ministères rendent compte de leurs activités au Parlement. La Partie III devrait décrire d'une manière fiable, objective et complète les objectifs d'un programme, ses plans, ses ressources financières et humaines et ses normes, ainsi que le rendement connexe. Nous avons constaté, dans la fraction de la Partie III du Budget des dépenses de 1992–1993 de RNI qui concerne la Direction générale des appels, certaines améliorations par rapport aux années précédentes.

21.60 Le ministère réunit déjà une somme considérable de renseignements sur le programme des oppositions et des appels. Nous croyons que certains genres de renseignements qui ne font pas actuellement l'objet de rapports permettraient aux parlementaires et à d'autres de comprendre de façon plus claire et plus complète le programme et son rendement. Les genres de renseignements indiqués ci-dessous sont des exemples de ceux qui devraient être à la disposition des parlementaires. S'il y a une norme de rendement, elle devrait figurer dans la communication des résultats obtenus.

Décisions :

- nombre d'oppositions réglées en faveur du contribuable
- nombre d'oppositions réglées avec l'accord du contribuable
- nombre d'appels résolus en faveur du contribuable, sans être entendus par le tribunal

Rapidité :

- temps moyen écoulé avant qu'une opposition ne soit réglée
- âge moyen des oppositions non réglées

Charge de travail :

- répartition de la charge entre dossiers d'opposition actifs et dossiers d'opposition en suspens
- sources de la charge de travail en dossiers d'opposition

Montants :

- valeur des cotisations contestées (actuellement indiquée au titre du programme des recouvrements)

- montant de la réduction des cotisations, dans les dossiers d'opposition et d'appel réglés

21.61 Le ministère devrait faire en sorte que des renseignements plus détaillés et plus complets concernant l'équité et la rapidité soient mis à la disposition des parlementaires. Ces renseignements plus détaillés sur les opérations devraient être regroupés, mentionnés dans la Partie III, et communiqués aux parlementaires qui les demandent.

Commentaire du ministère : *Comme il a été mentionné, le ministère a déjà pris des mesures pour améliorer l'information qui porte sur les appels dans la Partie III du Budget des dépenses.*

De plus, nous sommes en train d'élaborer des indicateurs–clés de rendement pour le programme des appels ainsi que pour d'autres programmes importants du ministère. Bien que ces indicateurs servent principalement à surveiller et à gérer les programmes, ceux qui peuvent présenter un intérêt particulier pour les parlementaires et le public seront aussi communiqués dans la Partie III du Budget des dépenses.

En outre, le ministère répond actuellement à un large éventail de demandes d'information soumises par des organisations professionnelles, des députés et le grand public au sujet du programme des appels, et il s'engage à poursuivre ce travail.

Chapitre 22

La Gendarmerie royale du Canada

Le service de police provincial et municipal

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	22.1
Contexte	22.5
Les services de police à contrat constituent depuis longtemps une forme de collaboration avantageuse pour tous (22.9)	
L'évolution de l'environnement est l'occasion d'un renouveau (22.12)	
Objectifs et étendue de la vérification	22.19
Les opérations policières — Il est possible d'améliorer leur efficience	22.23
Réponse aux demandes d'assistance	22.27
Une meilleure gestion des appels pourrait améliorer le déploiement des ressources de la GRC (22.30)	
Organisation des relais	22.35
L'organisation des relais dans certains gros détachements de la GRC ne correspond pas au volume de travail (22.38)	
La fonction de répartition des appels	22.44
La GRC doit moderniser ses systèmes de répartition (22.46)	
Rapports sur les cas	22.54
Les membres de la GRC passent beaucoup de temps à rédiger des rapports sur les cas (22.58)	
Mesure du rendement	22.70
La GRC doit améliorer sa mesure du rendement en ce qui concerne les services de police à contrat (22.72)	
La fonction d'examen et de vérification	22.78
La GRC se doit d'établir un équilibre entre l'importance qu'elle accorde à la conformité et au rendement (22.79)	
La police communautaire — Un nouveau concept	22.82
Il y a eu quelques progrès et quelques retards (22.83)	
Partage des coûts — Combien en coûte-t-il au gouvernement fédéral?	22.89
La base de coûts négociée de 1992 constitue une amélioration (22.95)	
Il y a d'autres éléments à considérer (22.97)	
Les mécanismes utilisés pour assurer l'exactitude de l'interprétation et de la facturation en matière de partage des frais ne sont pas satisfaisants (22.101)	
Les documents du gouvernement fédéral ne renseignent pas suffisamment le Parlement sur les coûts des services de police à contrat (22.105)	

Table des matières (suite)

Pièces

22.1 Répartition du personnel des services de police à contrat de la GRC, par province
22.2 Structure organisationnelle de la GRC pour la prestation des services de police à contrat
22.3 Distribution des membres en uniforme, selon la taille du détachement
22.4 Suite typique des opérations dans un service de police
22.5 Le concept de stratégie d'intervention différentielle
22.6 Organisation des relais dans 22 services de police canadiens
22.7 Comparaison entre deux façons différentes d'aménager les relais dans deux détachements de la GRC
22.8 Principales dates concernant le SIRI
22.9 Comment trois services de police ont amélioré leurs opérations concernant les rapports sur les cas
22.10 Formulaires et rapports requis pour un cas de conduite avec facultés affaiblies
22.11 Le concept de la base de coûts négociée
22.12 Coûts qui sont exclus ou qui sont incorrectement inclus dans la base de coûts négociée

La Gendarmerie royale du Canada

Le service de police provincial et municipal

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : David Brittain

Points saillants

22.1 Une association de longue date. Depuis des décennies, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) assure, à la suite d'ententes contractuelles, les services de police provinciaux, territoriaux et municipaux dans huit provinces (sauf en Ontario et au Québec), dans les deux territoires et dans 191 municipalités. Cette association, qui a résisté au temps, a procuré à toutes les parties d'importants avantages.

22.2 Efficience des opérations. La GRC pourrait améliorer son efficience si un plus grand nombre de ses détachements mettaient en oeuvre une «stratégie d'intervention différentielle» et adoptaient une organisation par relais plus efficiente. Il lui faut également recourir davantage à la technologie en place et rendre plus efficiente la rédaction de ses rapports. Elle devrait, en outre, améliorer ses pratiques de mesure du rendement et remédier aux problèmes que posent ses systèmes d'information de gestion.

22.3 Du nouveau — la police communautaire. Ces dernières années, la philosophie policière a évolué. On insiste davantage sur la consultation de la collectivité et sur la recherche de solutions. La GRC a été en mesure d'accomplir des progrès, sous un certain nombre d'aspects, en matière de police communautaire (aussi appelée police sociopréventive), par exemple, en commençant à engager des membres des minorités visibles et en créant une Direction de la police communautaire et des autochtones. On constate toutefois certains retards. La Gendarmerie n'a pas élaboré de lignes directrices qui viseraient à hausser la participation de la collectivité et à améliorer ses opérations policières locales. Elle en est encore à adapter ses règles et ses pratiques de recrutement, de formation, etc. pour répondre aux besoins qui découlent de la nouvelle philosophie.

22.4 Partage des coûts. Le gouvernement fédéral n'a jamais recouvré le coût total de ses services de police à contrat, parce qu'il croit qu'il tire certains avantages de l'entente. Le contrat de 1992 ajoute certains éléments à la base de coûts négociée, laquelle sert à déterminer la quote-part des provinces et celle des municipalités. Grâce à ces ajouts, la nouvelle base de coûts négociée reflète mieux le coût réel qu'assume le gouvernement fédéral. Nous estimons toutefois qu'il existe, entre cette nouvelle base et le coût réel, un écart de 100 à 150 millions de dollars. Nous nous préoccupons du fait que ces chiffres réels ne soient pas clairement expliqués au Parlement. Nous croyons que, lorsque viendra le moment d'examiner le contrat dans cinq ans, le gouvernement fédéral devrait chercher à négocier en fonction d'une base de coûts qui comprend tout ce qui constitue le coût réel.

Contexte

22.5 Pour bon nombre de Canadiens, l'un des symboles de leur pays, c'est la Gendarmerie royale du Canada et son rôle historique de maintien de l'ordre dans le Nord et l'Ouest du pays. Depuis longtemps, un peu partout au Canada, la police, c'est elle. Ses premiers contrats à titre de police provinciale ont été conclus en 1906 avec l'Alberta et la Saskatchewan, et le premier contrat municipal a été signé avec Flin Flon, au Manitoba, en 1935. Aujourd'hui, la GRC assure des services de police dans toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), les deux territoires et 191 municipalités. De fait, la GRC fournit des services de police locaux sur quelque 75 p. 100 du territoire canadien et à environ 20 p. 100 de la population.

22.6 Environ 9 800 employés — soit près de la moitié du total de la Gendarmerie — participent directement à la prestation de services de police à contrat. La plupart (80 p. 100) sont des membres en uniforme, tandis que le reste se compose de membres civils et de fonctionnaires. La pièce 22.1 montre la distribution, par province.

22.7 Les services de police à contrat sont fournis par 641 détachements répartis dans les provinces, territoires et municipalités qui ont signé des ententes à cet effet. Dans ces détachements, les membres accomplissent diverses tâches générales : patrouilles dans leurs secteurs, réponse aux demandes d'assistance, application du code de la route et des lois concernant les boissons alcoolisées ainsi que des règlements municipaux, enquêtes sur des affaires criminelles et activités de prévention du crime. Il leur incombe également d'appliquer les lois fédérales comme la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi sur la marine marchande du Canada*. La pièce 22.2 montre les autres niveaux de l'organisation et leurs fonctions respectives.

22.8 Comme l'indique la pièce 22.3, dans 86 p. 100 des détachements, on compte moins de 20 membres en uniforme. Ils sont au service de petites collectivités rurales, comme Souris, Île-du-Prince-Édouard, et Fort St. James, en Colombie-Britannique, de lieux isolés tels que Reliance, Territoires du Nord-Ouest et Nain, à Terre-Neuve, et de collectivités autochtones, comme Assumption, en Alberta et Shamattawa, au Manitoba. D'autres détachements, qui comptent de 20 à 100 membres chacun, s'occupent de petites villes comme Kamloops, en Colombie-Britannique et Red Deer, en Alberta. Les plus gros détachements de la GRC se trouvent dans les banlieues de Vancouver. Ceux de Surrey et de Burnaby comptent chacun plus de 200 membres et font face aux mêmes défis que n'importe quel service de police d'une grande agglomération canadienne.

Les services de police à contrat constituent depuis longtemps une forme de collaboration avantageuse pour tous

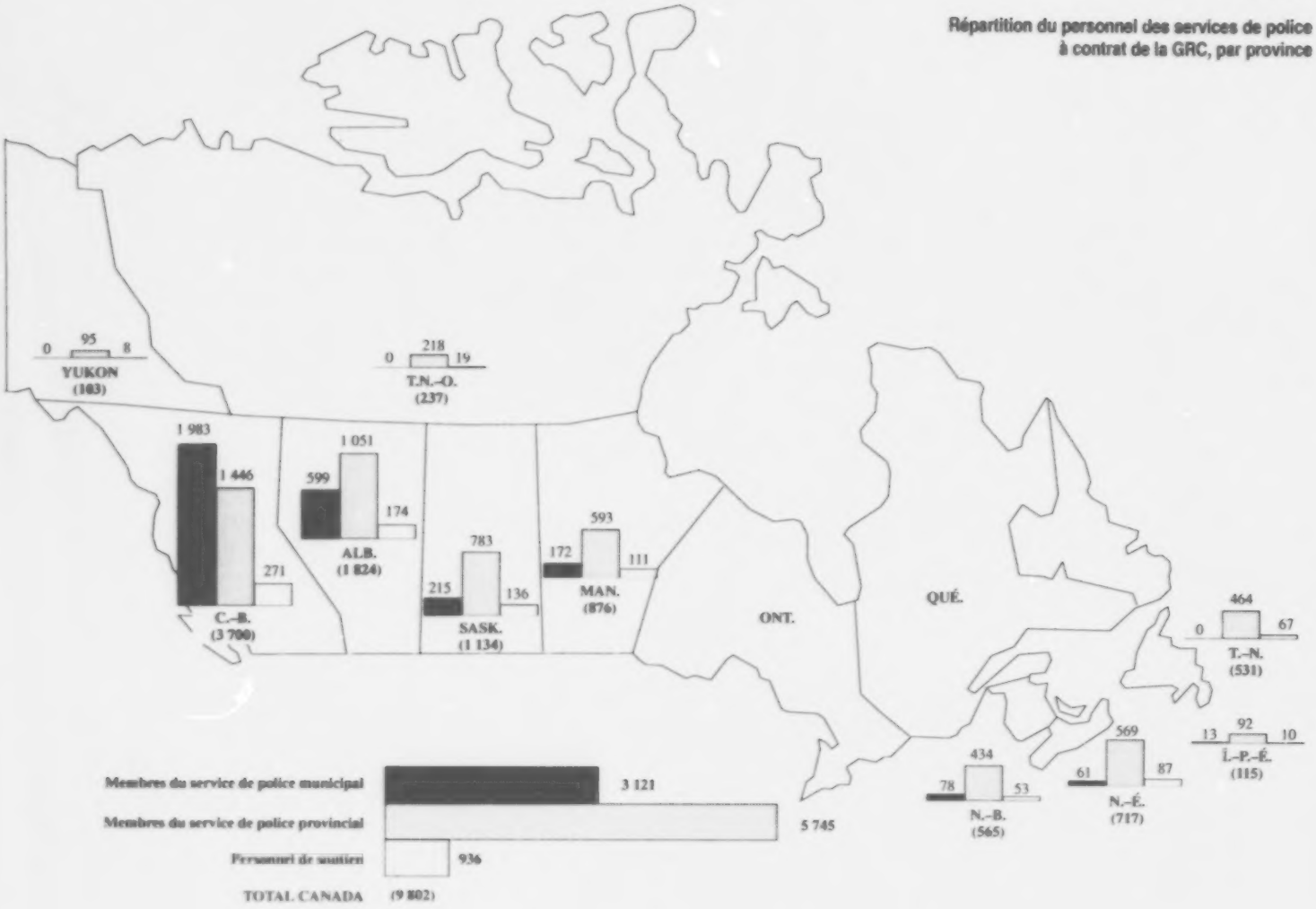
22.9 Les services de police à contrat représentent, depuis longtemps déjà, une forme de collaboration, qui réunit maintenant plus de 200 entités à trois niveaux de gouvernement. Cette collaboration a donné des résultats et a été bien utile à toutes les parties. Un certain nombre d'indices nous portent à croire qu'il s'agit d'une formule satisfaisante :

- Il s'agit d'une association de longue date.
- Le Nouveau-Brunswick a rendu la responsabilité de la police de la route à la GRC lorsque la Patrouille routière de cette province a été supprimée en 1989.
- Au cours des récentes négociations, les provinces et les municipalités ont donné leur accord à un contrat d'une durée de 20 ans au lieu des 10 ans qu'avait initialement offert le gouvernement fédéral.

Depuis longtemps déjà, il existe une forme de collaboration qui a été bien utile à toutes les parties.

Pièce 22.1

Répartition du personnel des services de police à contrat de la GRC, par province



- Nous avons obtenu une rétroaction positive de la part des fonctionnaires et des représentants élus de tous les niveaux que nous avons interrogés au cours de la vérification.

22.10 L'entente a conféré au gouvernement fédéral un certain nombre d'avantages :

- Celui-ci dispose d'un corps de police national qui a l'expérience des services de police aux plans provincial et municipal.
- Les relations professionnelles avec d'autres services de police provinciaux et municipaux facilitent l'exercice, par la Gendarmerie, de ses fonctions de police nationale.
- La GRC est capable de puiser dans ses effectifs d'agents des services provinciaux et municipaux en situation de crise nationale et pour des activités spéciales.
- Le service de police provincial et municipal constitue une excellente préparation pour les nouveaux agents de la GRC.

22.11 Les provinces et les municipalités ont bénéficié des rapports qui ont été établis :

- Elles reçoivent des services qui sont les mêmes pour l'ensemble d'une province et pour ses voisines.
- Elles comptent sur un service de police reconnu, à un coût inférieur au coût réel.
- Elles sont servies par un service de police indépendant et impartial.

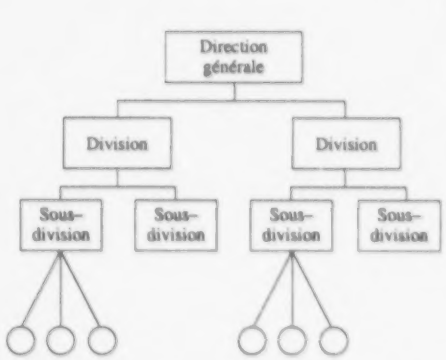
L'évolution de l'environnement est l'occasion d'un renouveau

22.12 Au cours des dernières années, des facteurs externes comme l'accroissement et le vieillissement de la population canadienne, son évolution sur le plan ethnique et d'autres facteurs socio-économiques et technologiques ont changé la nature du crime et accru le recours aux services de police. Pendant ce temps, des compressions budgétaires à tous les niveaux d'administration posaient des contraintes aux budgets de la police, qui, pour les municipalités, peuvent représenter une partie considérable des dépenses annuelles. À l'exigence de responsabilisation financière accrue, est liée l'obligation croissante pour la police de rendre compte de sa conduite.

22.13 La police est également de plus en plus poussée, sur le plan interne, à améliorer sa façon de travailler. On ne voit plus le travail policier de la même manière. Outre l'application de la loi et la lutte contre le crime, on met

Pièce 22.2

Structure organisationnelle de la GRC pour la prestation des services de police à contrat



Détachements de police provinciale et municipale

Nombre	Fonction
1	Administration ministérielle
10	Administration divisionnaire
46	Centre de transmissions Identification locale Groupes spéciaux
641	Police générale Police de la circulation Enquêtes criminelles Prévention criminelle

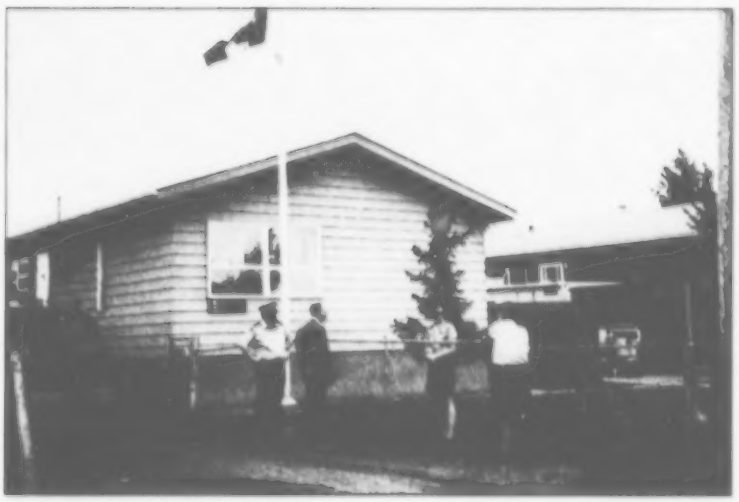
Pièce 22.3

Distribution des membres en uniforme, selon la taille du détachement

Taille du détachement	Nombre de détachements	%	Nombre de membres en uniforme	%
De 1 à 20	549	86	3 514	45
De 21 à 100	85	13	3 199	40
Plus de 100	7	1	1 163	15
TOTAL	**641**	**100**	**7 876**	**100**

maintenant l'accent sur la prévention du crime et la recherche de solutions.

22.14 Plusieurs services de police voient dans la nécessité du changement l'occasion d'un renouveau organisationnel. Cela les a amenés à réexaminer un certain nombre de questions fondamentales comme le rôle propre à la police dans la société et la façon d'améliorer les services sans engager plus de personnel ou accroître les budgets. L'une des mesures les plus populaires en Amérique du Nord consiste à adopter un concept appelé «police communautaire» également appelé «police sociopréventive». Toutefois, en théorie comme en pratique, ce type de police peut varier d'une administration à l'autre.



Un détachement de la GRC dans le Nord ...

et en banlieue ... (voir le paragraphe 22.8).

22.15 La mise en oeuvre exigera de la police d'importants changements sur les plans opérationnel et organisationnel. D'abord, elle devra modifier ses méthodes et ses procédés pour être plus efficiente et efficace. Par exemple, elle peut remplacer sa stratégie d'intervention à la suite d'incidents par un modèle de recherche de solutions selon lequel elle collabore avec les citoyens pour établir les causes des incidents et agir sans plus attendre. Elle pourrait recourir davantage à d'autres mesures proactives, comme les patrouilles orientées et la prévention du crime. De plus, l'attribution de certaines collectivités à tels ou tels agents pourrait devenir la norme, et le travail d'équipe pourrait être encouragé.

22.16 Deuxièmement, il faudra peut–être déléguer les pouvoirs et les responsabilités au plus bas niveau possible. Il faudra aux supérieurs immédiats le pouvoir de prendre des décisions fondées sur les conditions et les besoins qui existent localement. Le nombre d'échelons de commandement pourrait être réduit, et la distribution des pouvoirs, modifiée. À une communication descendante, unidimensionnelle, sera préférée la rétroaction du bas vers le haut. Il faudra peut–être une application moins rigoureuse de la procédure. Innovation et esprit d'initiative seront encouragés et récompensés.

22.17 Enfin, les changements d'ordre opérationnel et organisationnel dont il est question ci–dessus auront pour effet de créer une nouvelle «culture» (valeurs organisationnelles). Par conséquent, il faudra améliorer les normes d'évaluation du rendement et le système de récompense pour qu'ils reflètent et soutiennent les nouvelles valeurs.

22.18 Dans son énoncé directionnel de 1989, le Commissaire a engagé la

Gendarmerie dans la voie qui mène à l'adoption du concept de police communautaire. Pour la GRC, la police communautaire «signifie que les citoyens et les policiers, ensemble, cernent les problèmes de criminalité et d'ordre social de la collectivité, et travaillent à leur résolution. Ce concept reconnaît le rôle essentiel de la collectivité dans le processus de prise de décisions de la police. C'est ainsi que la collectivité participe à la résolution des problèmes, à l'établissement des objectifs et à la formulation des besoins, et qu'elle peut exercer une influence sur l'attitude des policiers et la prestation des services de police. Dans ces conditions, la police se voit tenue de rendre des comptes directement à la collectivité, dont les préoccupations doivent faire partie intégrante du plan opérationnel du détachement.» Une fois mise en oeuvre, cette idée influera considérablement sur la façon dont la Gendarmerie royale du Canada fournit des services de police à contrat.

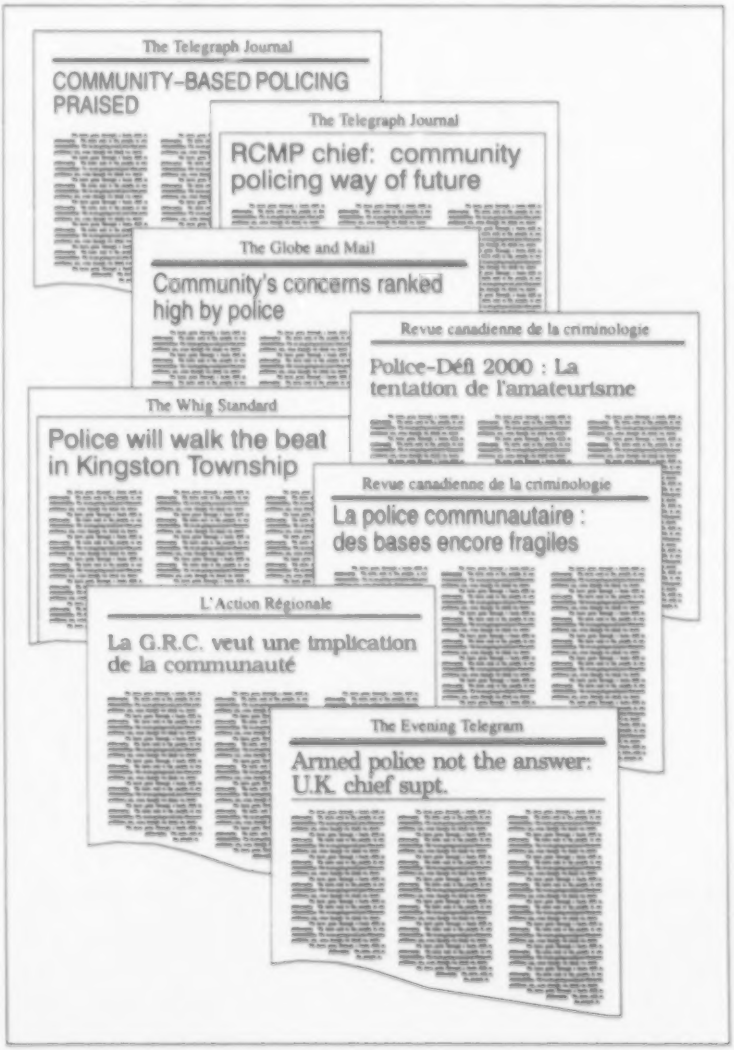
Objectifs et étendue de la vérification

22.19 Lorsque nous avons entrepris notre vérification, la GRC venait de commencer à mettre en oeuvre ses divers plans d'action stratégique. Nous avons décidé d'examiner à la fois la façon dont elle opère aujourd'hui et la façon dont elle se prépare pour demain.

22.20 Nous avons visité certains détachements de la GRC pour observer les opérations de la police, et nous avons examiné les systèmes et les pratiques de gestion qui s'y rattachent, à l'échelon des quartiers généraux de division et à la Direction générale. Les objectifs de notre vérification consistaient à examiner :

- quels sont les rapports entre les détachements de la Gendarmerie et les collectivités qu'ils servent;
- si la GRC fournit des services d'une manière efficiente et économique;
- si les systèmes et les pratiques de gestion sont de nature à favoriser la prestation de services de police de haute qualité.

22.21 Nous avons ensuite considéré les efforts de la GRC pour mettre en oeuvre le concept de la police communautaire. Notre objectif consistait à déterminer si elle avait organisé et géré les divers projets liés à ce concept de façon à respecter l'échéance qu'elle avait fixée pour la réalisation, soit 1993.



Accueil favorable généralisé du concept de police communautaire (voir le paragraphe 22.14).

22.22 Les provinces et le gouvernement fédéral ont conclu récemment une nouvelle entente sur les services de police à contrat, qui a changé le mode de partage des frais entre eux. Nous avons examiné les analyses des coûts qu'a faites la GRC en vue des négociations de contrats, ainsi que les opérations de comptabilité et de facturation du point de vue du recouvrement des coûts, et regardé en quoi consiste la communication de l'information sur les coûts au Parlement.

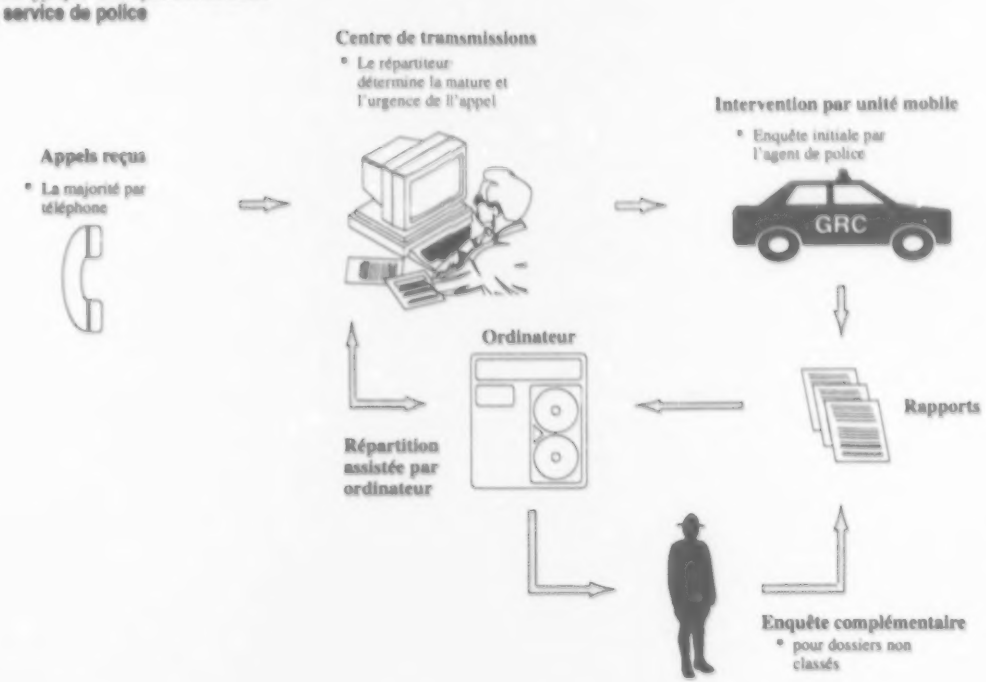
Les opérations policières — Il est possible d'améliorer leur efficience

22.23 La pièce 22.4 décrit la succession normale des opérations dans un service de police à la suite d'une demande d'assistance. Comme la nature et les circonstances des crimes diffèrent selon le secteur, la police doit analyser la statistique criminelle, les caractéristiques des demandes d'assistance, l'évolution démographique, le mélange ethnique et les activités économiques dans un secteur donné pour déterminer les méthodes policières les plus propres à répondre aux besoins de la collectivité.

22.24 La nécessité de choisir les méthodes en fonction des collectivités montre que, dans chacun de ses 641 détachements, la Gendarmerie doit adapter ses opérations à des conditions locales. Toutefois, elle doit en même temps, à titre de police nationale, maintenir une certaine uniformité dans l'ensemble du Canada. L'équilibre délicat à respecter entre, d'une part, la conformité à des normes nationales et un contrôle centralisé et, d'autre part, l'autorisation pour les détachements de prendre certaines décisions d'après les besoins locaux pose un défi important à la Gendarmerie.

Pièce 22.4

Suite typique des opérations dans un service de police



22.25 Prise entre le nombre croissant de demandes d'assistance d'une part et les restrictions budgétaires d'autre part, la police se sent pressée d'améliorer ses façons d'opérer. Ces améliorations peuvent être de deux ordres : meilleurs processus et nouvelle technologie. Dans le premier cas, il peut s'agir de trouver de meilleures façons de gérer les demandes d'assistance, d'aménager les horaires du personnel de façon que les ressources policières correspondent le plus possible aux demandes d'assistance et de simplifier le processus de rédaction de rapports sur les cas; dans le deuxième cas, il peut s'agir de concevoir des systèmes informatisés de répartition des appels, d'installer des terminaux numériques mobiles et des téléphones cellulaires dans les véhicules de police ainsi que d'utiliser des ordinateurs portatifs pour la rédaction des rapports.

22.26 Toutefois, la GRC ne peut toujours prendre seule la décision d'apporter des changements. Aux termes des contrats, elle se doit de consulter les provinces et les municipalités si les changements d'ordre opérationnel risquent de modifier le niveau de service dans le secteur considéré. Un autre facteur dont elle doit aussi tenir compte, c'est la disponibilité des fonds nécessaires. Les changements dans les opérations et l'adoption de nouvelles technologies qui nécessitent l'approbation de fonds supplémentaires par les provinces et les municipalités sont devenus, ces dernières années, plus difficiles.

Réponse aux demandes d'assistance

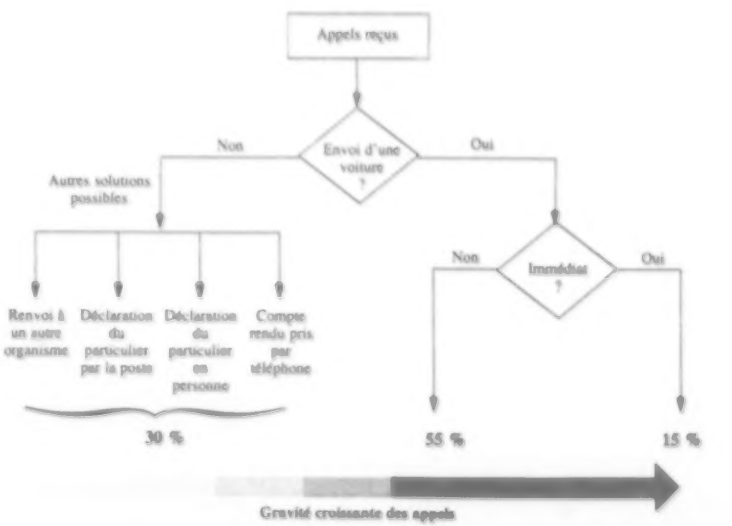
22.27 Certaines études récentes ont montré que 15 p. 100 environ des appels que reçoit la police portent sur des crimes en cours ou d'autres urgences qui réclament une intervention immédiate. Dans 55 p. 100 des cas, il s'agit de «non-urgences», comme des petits vols, qui exigent des interventions, mais pas nécessairement immédiates. Les 30 p. 100 qui restent sont des affaires mineures comme des objets perdus et des accidents banals de la circulation qui n'exigent pas nécessairement l'intervention d'un agent. Un employé civil de la police peut s'en occuper au téléphone, ou on peut demander à la personne qui appelle de faire une déclaration soit au poste de police, soit par la poste. La pièce 22.5 illustre ce concept d'intervention différentielle.

22.28 Au Canada, beaucoup de services de police ont analysé leurs statistiques sur les appels et les caractéristiques de ces derniers et mis en oeuvre une stratégie d'intervention différentielle qui leur permet d'y répondre d'une façon plus rentable. Ainsi, dans certains services, on ne va plus sur les lieux d'accidents mineurs d'automobiles, s'il n'y a pas de blessés et si la circulation n'est pas interrompue. Dans certaines grandes villes, les agents ne s'occupent pas des vols avec effraction lorsque la valeur des biens dérobés est inférieure à 1 000 $, sauf s'il y a un suspect ou des preuves matérielles. Cela peut être difficile

Le nombre croissant de demandes d'assistance d'une part et les restrictions budgétaires d'autre part exercent une pression sur la police.

Pièce 22.5

Le concept de stratégie d'intervention différentielle



pour la Gendarmerie parce que la façon de juger ce qui constitue une infraction et comment il faut s'en occuper peut varier énormément d'un endroit à l'autre.

22.29 Pour réduire le temps qu'elle consacre à des affaires de peu d'importance, la Police provinciale de l'Ontario a institué une stratégie d'intervention différentielle dans 70 p. 100 de ses détachements, là où elle le jugeait bon. En 1990, le vérificateur provincial de l'Ontario a fait remarquer que ce système avait permis de mieux déployer les ressources policières, ce qui a pour résultat de mettre l'accent sur des fonctions de police plus importantes et plus urgentes.

Une meilleure gestion des appels pourrait améliorer le déploiement des ressources de la GRC

22.30 Nous avons constaté que plusieurs détachements de la GRC utilisent certains éléments d'une stratégie d'intervention différentielle. Toutefois, ils n'ont adopté celle-ci que suivant les besoins du moment, surtout parce qu'ils ne pouvaient plus faire face, avec les ressources dont ils disposaient, aux demandes d'assistance. Au moment de notre vérification, la plupart des détachements répondaient encore à presque tous les appels, selon un ordre de priorités, en envoyant une voiture de police.

22.31 Sans une stratégie d'intervention différentielle, les membres en uniforme peuvent consacrer une grande partie de leur temps à s'occuper d'affaires dites mineures et à enquêter sur ces cas, ce qui pourrait entraver l'affectation des ressources à des affaires plus importantes et à d'autres activités de police communautaire.

22.32 Ce n'est pas sans raison que la Gendarmerie n'a pas adopté de stratégie de ce genre dans tous ses détachements. Avant tout, elle ne peut agir de sa propre initiative; les contrats stipulent que les responsables des provinces et des municipalités doivent être consultés lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau minimal de service. Ensuite, il est dans la tradition de la GRC de répondre, dans la mesure du possible, à toute demande d'assistance.

22.33 La Gendarmerie royale du Canada devrait élaborer des lignes directrices et des critères pour déterminer quand une stratégie d'intervention différentielle serait appropriée.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. La stratégie d'intervention différentielle est le pivot du modèle de police communautaire, et nous sommes en voie de l'examiner dans le cadre de cette initiative.*

22.34 La Gendarmerie royale du Canada devrait demander à ses détachements d'étudier la possibilité d'adopter une stratégie d'intervention différentielle dans leurs secteurs. En se fondant sur les résultats de ces études, elle devrait alors consulter les responsables des provinces et des municipalités pour déterminer s'il est possible et acceptable d'adopter cette stratégie dans tel ou tel secteur.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Il s'agit aussi d'une étape de la mise en oeuvre du concept de police communautaire.*

Organisation des relais

22.35 Le nombre de crimes et le nombre d'appels reçus par la police changent d'heure en heure. Affecter le même nombre d'agents à tout moment de la journée, sans égard aux demandes d'assistance, peut être une perte de temps et d'argent. De fait, aucun horaire ne peut être le meilleur dans toutes les occasions. Par conséquent, au Canada, les services de police ont recours à une variété d'horaires pour tenir compte de conditions particulières (voir la pièce 22.6).

22.36 Pour éviter les horaires inefficients, la GRC prescrit, dans sa politique sur la répartition du travail, une

distribution proportionnelle des ressources humaines (DPRH). Cette méthode aide les chefs de détachement à répartir les agents de police selon les demandes d'assistance. Les principes suivis en la matière sont cohérents, et conformes à ceux qu'on trouve dans d'autres services de police.

22.37 Nous avons appliqué la méthode DPRH aux statistiques sur le volume de travail de deux détachements de la GRC qu'illustrent les deux diagrammes supérieurs de la pièce 22.7. De cette façon, nous avons pu faire correspondre assez bien les ressources et les fluctuations de la demande, comme le montrent les deux diagrammes du centre.

L'organisation des relais dans certains gros détachements de la GRC ne correspond pas au volume de travail

22.38 Toutefois, nous avons constaté que beaucoup de gros détachements de la Gendarmerie où les demandes d'assistance présentent les mêmes fluctuations n'appliquent pas la méthode DPRH. Ils recourent plutôt aux relais de 12 heures et à l'horaire de «surveillance à effectifs constants». Cela veut dire que chaque agent travaille 12 heures d'affilée, et que le même nombre d'agents est de service 24 heures sur 24, sept jours sur sept, pendant toute l'année. Comme on peut le voir sur les deux diagrammes inférieurs de la pièce 22.7, dans le cas d'une formule de «surveillance à effectifs constants», les agents peuvent ne pas être suffisamment nombreux pour répondre aux appels.

22.39 Selon la politique de la GRC sur l'organisation du travail, les chefs de détachement — avant de proposer des relais prolongés — évaluent comment ceux-ci peuvent influer sur le niveau de service au public, le moral du personnel, les heures supplémentaires et d'autres fonctions administratives. De plus, les commandants divisionnaires doivent être convaincus que les relais prolongés ne compromettront pas la prestation des services policiers.

22.40 La plupart des gros détachements de la GRC qui appliquent l'horaire de travail par relais de 12 heures et la «surveillance à effectifs constants» le font depuis plusieurs années. La GRC n'a pu nous fournir d'approbation consignée de ces horaires. Nous n'avons pu non plus trouver d'évaluations quantitatives qui justifient les demandes récentes de relais prolongés, comme l'exige la politique. Souvent, les approbations n'ont été données qu'à cause de l'effet positif supposé sur le moral des membres, pour compenser le fait que ceux-ci acceptent de faire

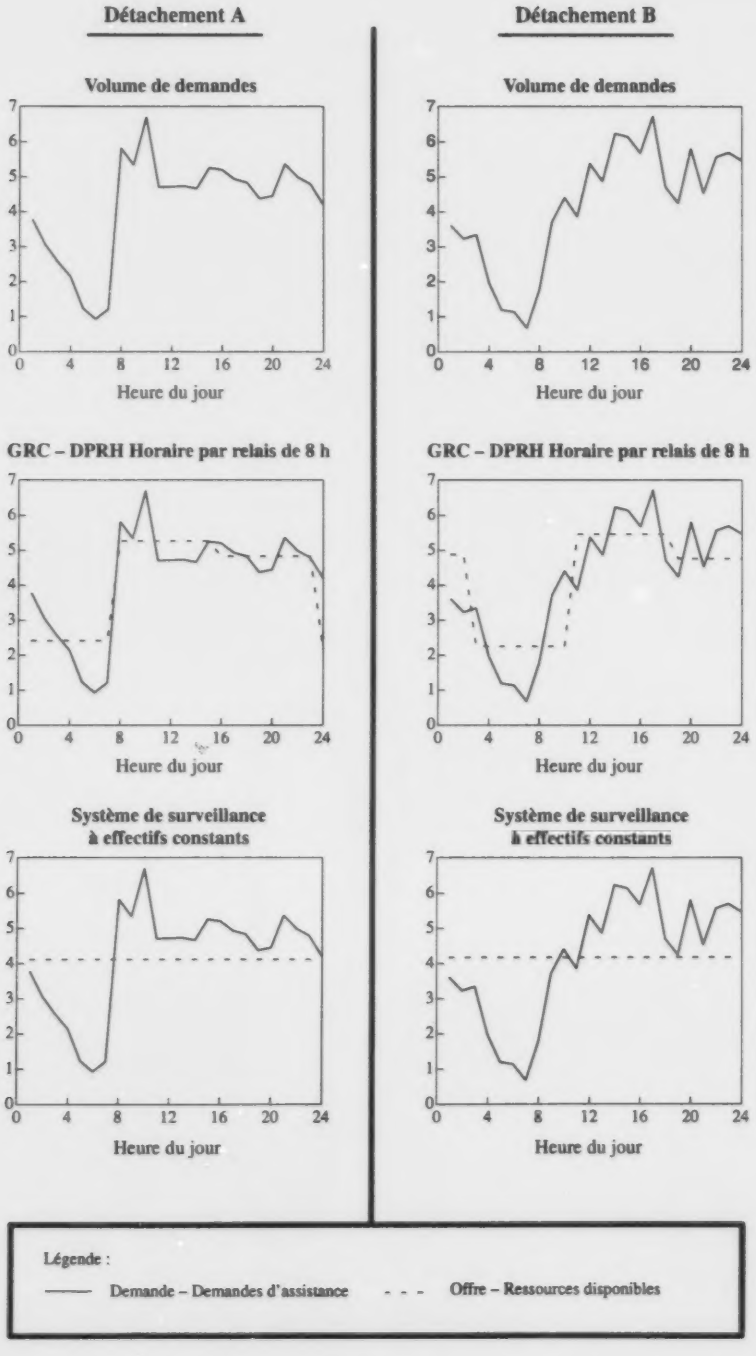
Pièce 22.6

Organisation des relais dans 22 services de police canadiens
(Source : D. Baxter, K. Kahn et S. Holmes, Univ. of Waterloo, 1990)

Service de police	Durée	Type de rotation
Victoria (C.-B.)	12 h	2 jours/2 nuits/4 congés
Vancouver (C.-B.)	10 h	4 travail/3 congés
Calgary (Alb.)	10 h	Cycle de 105 jours
Edmonton (Alb.)	10 h	Cycle de 9 semaines
Saskatoon (Sask.)	12 h	2 jours/2 nuits/4 congés
Regina (Sask.)	12 h	Cycle de 28 jours
Winnipeg (Man.)	10 h	Cycle de 28 jours
London (Ont.)	8, 9 et 10 h	Cycle de 105 jours
Waterloo (Ont.)	8 et 10 h	Cycle de 35 jours
Peel Region (Ont.)	8 et 10 h	Cycle de 35 jours
Grand Toronto (Ont.)	8 et 10 h	Cycle de 35 jours
Kingston (Ont.)	8 et 10 h	Cycle de 35 jours
Ottawa (Ont.)	8 et 10 h	Cycle de 35 jours
Québec (Qué.)	9 h	Cycle de 35 jours
Montréal (Qué.)	8,5 h	Cycle de 35 jours
Fredericton (N.-B.)	12 h	2 jours/2 nuits/4 congés
Saint-Jean (N.-B.)	10 h	Cycle de 24 jours
Dartmouth (N.-É.)	12 h	Cycle de 8 jours
Halifax (N.-É.)	12 h	2 jours/2 nuits/4 congés
Summerside (Î.-P.-É.)	12 h	Cycle de 8 jours
Charlottetown (Î.-P.-É.)	8 h	Cycle de 49 jours
St. John's (T.-N.)	8 h	Cycle de 21 jours
Unités de la GRC		
Gros détachements	12 h	2 jours/2 nuits/4 congés
Petits détachements	8 ou 10 h	Types variés

Pièce 22.7

Comparaison entre deux façons différentes d'aménager les relais dans deux détachements de la GRC



beaucoup d'heures supplémentaires non rémunérées et qu'ils ne sont pas syndiqués.

22.41 Comme l'horaire de «surveillance à effectifs constants» est facile à gérer et que les membres préfèrent généralement des relais de 12 heures, on a tendance à l'accepter sans considérer ses effets sur l'efficience ainsi que sur la qualité et le niveau du service fourni. La Gendarmerie en est consciente depuis un certain temps et elle étudie la question; on cherche toujours le juste milieu entre le moral et l'efficience. Étant donné les compressions budgétaires actuelles à tous les niveaux d'administration publique et l'accent mis sur les attentes à satisfaire de la collectivité, la GRC devra trouver l'équilibre entre le moral des membres et l'efficience opérationnelle dans l'approbation des divers horaires de travail.

22.42 La Gendarmerie royale du Canada devrait veiller à ce que les détachements se conforment entièrement à la politique sur l'aménagement des horaires. Elle devrait également y prévoir l'obligation d'évaluations périodiques des horaires actuels.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

22.43 La Gendarmerie royale du Canada devrait évaluer l'à–propos de l'horaire de travail par relais de 12 heures et, en particulier, la «surveillance à effectifs constants» dans les gros détachements.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Nous allons entreprendre une étude et apporter les changements nécessaires afin de donner suite à la recommandation du présent paragraphe et à celle du paragraphe 22.42.*

La fonction de répartition des appels

22.44 Grâce à la technologie informatique moderne, la plupart des services de police d'importance moyenne ou grande au Canada ont automatisé leurs systèmes de répartition d'appels, entre autres systèmes. Toutefois, l'automatisation ne constitue pas une tâche aussi simple pour la GRC que pour d'autres organismes parce qu'elle se trouve dans des milieux forts divers allant de la grande agglomération aux lieux les plus isolés. Des systèmes conçus pour des opérations municipales peuvent ne pas convenir aux secteurs ruraux.

Les services de police ont recours de plus en plus aux systèmes informatisés pour répondre aux demandes d'assistance.

22.45 La mise au point de technologies pour répondre aux besoins opérationnels constitue une responsabilité de la Direction générale. Il existe un plan principal en trois phases pour la technologie informatique au sein de la Gendarmerie. La première consiste à concevoir une base de données policières nationale, la seconde, à améliorer ses systèmes de répartition, la troisième, à mette en place un matériel qui s'y rattache. Globalement, la façon de procéder a consisté à élaborer des systèmes standards pour l'ensemble de la Gendarmerie.

La GRC doit moderniser ses systèmes de répartition

22.46 La première phase du plan a été réalisée avec l'élaboration du Système de récupération de renseignements judiciaires; ici, tous les détachements ont les mêmes besoins. Toutefois, la Gendarmerie est encore en voie de concevoir des systèmes de répartition et d'introduire d'autre matériel qui s'y rattache pour répondre aux exigences de ses plus gros détachements, principalement en Colombie–Britannique.

22.47 La Gendarmerie possède un Centre de transmissions dans chaque sous–division pour servir tous les détachements qui en relèvent. Pendant les heures normales, les détachements s'occupent de la répartition de leurs voitures de police. Après les heures normales, cette responsabilité est confiée au centre de transmissions. Là, les répartiteurs de la GRC communiquent en général par radio avec les

patrouilleurs et ils utilisent crayons et papier pour suivre les déplacements des véhicules de police sur les routes. Toutefois, les cinq plus gros détachements, dans la région du district continental sud de la Colombie–Britannique, ont chacun leur centre de transmissions, qui fonctionne 24 heures sur 24. Ces centres sont dotés d'un système de répartition assistée par ordinateur, que la GRC a installé en 1976.

22.48 En 1982, la GRC a commencé à préparer la mise au point du Système intégré de répartition de l'information (SIRI) pour remplacer les systèmes automatisés de répartition utilisés dans la région du district continental sud de la Colombie–Britannique et qu'elle estimait maintenant désuets (voir la pièce 22.8).

22.49 Plusieurs facteurs ont influé sur l'élaboration du SIRI.

- La GRC a dû élaborer un système de bout en bout parce qu'il devait être lié avec le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et le Système informatisé de récupération de renseignements judiciaires (SRRJ), qui étaient déjà en service. Cette décision empêchait effectivement l'adoption d'un système commercial, déjà disponible.

Centre de transmissions typique à la GRC (voir le paragraphe 22.47).

- La Gendarmerie a choisi d'élaborer un système standard pour répondre à une gamme de besoins opérationnels locaux, afin de réaliser des économies appréciables. Cela rend le système plus difficile à concevoir et à mettre au point.

- Des exigences locales imprévues ont été ajoutées pendant la période de mise au point, comme l'introduction d'un système 911 et l'avènement de nouvelles technologies.

22.50 La conception, la mise au point et l'installation du SIRI ont pris presque dix ans. Aujourd'hui, les plus gros détachements de la région du district continental sud de la Colombie–Britannique continuent de fonctionner sans système de répartition et matériel de communication modernes comme les terminaux mobiles, ce que bien des services de police de grandes villes canadiennes possèdent depuis longtemps. Les conséquences pour les opérations sont doubles. D'abord, le mode de communication verbale par les vieux systèmes de répartition par ordinateur a parfois nui à la rapidité des interventions ainsi qu'à l'efficience du service. Ensuite, la Gendarmerie se propose d'utiliser le SIRI pour réduire de 60 p. 100 le nombre de rapports qu'il faut écrire à la main. Sans le SIRI, les membres passent plus de temps qu'il n'est nécessaire à la paperasserie. Les effets du peu d'efficience qui en résulte sur le plan opérationnel se font surtout sentir dans les détachements plus gros et plus occupés (pour de plus amples détails, voir ci–dessous Rapports sur les cas).

22.51 La Gendarmerie royale du Canada devrait terminer la mise au point du Système intégré de répartition de l'information et procéder à son installation dans la région du district continental sud de la Colombie–Britannique le plus tôt possible. Elle devrait y ajouter, selon les besoins, d'autre matériel qui s'y rattache comme les terminaux

numériques mobiles en même temps qu'elle installe le SIRI.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Cette recommandation sera mise en oeuvre selon les ressources dont nous disposerons.*

22.52 Le plan initial de la Gendarmerie consistait à installer le SIRI dans d'autres centres de transmissions choisis d'après une révision et approbation à chaque année des ressources propres à chaque phase. En 1990, les centres de transmissions au Nouveau–Brunswick ont été réunis en un seul. Récemment, des discussions ont eu lieu en Alberta et en Colombie–Britannique en vue de la réorganisation des structures actuelles. Nous croyons que cette tendance pourrait être de nature à améliorer davantage l'efficience opérationnelle et à réduire les besoins en capital. Étant donné la situation financière de tous les niveaux d'administration publique, la GRC doit évaluer avec soin les coûts et les avantages avant de procéder à l'installation de chaque SIRI.

22.53 Dans sa recherche de moyens pour améliorer ses opérations de répartition d'appels, la Gendarmerie royale du Canada devrait étudier diverses solutions de rechange comme la fusion des centres de transmissions et l'installation du Système intégré de répartition de l'information, et elle devrait fonder sa décision sur les coûts et les avantages de chaque solution.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord, à la condition que la vie humaine, la sécurité et la satisfaction de la collectivité soient pris en considération au même titre que les coûts.*

Rapports sur les cas

22.54 L'information a une importance primordiale pour les opérations de la police, depuis le moment où un appel est reçu jusqu'à la conclusion de l'affaire en question. L'information est recueillie à diverses étapes, conservée par des moyens différents, récupérée et extraite pour le personnel de police. Toutefois, avec le temps, l'information — en particulier sous forme écrite — est devenue un fardeau pour la police. Depuis peu, la police peut recourir à des technologies modernes comme les systèmes de récupération de l'information, les terminaux mobiles, les ordinateurs portatifs et les téléphones cellulaires pour améliorer la façon dont elle traite l'information.

22.55 Au cours de notre vérification, nous avons visité un certain nombre de services de police au Canada pour voir de quelle façon ils abordaient la question de l'information. La pièce 22.9 montre trois de ces cas.

22.56 Habituellement, les améliorations se produisent en deux étapes ou phases. La première consiste à réduire la quantité de rapports nécessaires. Cette étape comporte les décisions d'ordre «opérationnel». Par exemple, la décision peut être prise d'adopter une façon de procéder (comme la stratégie d'intervention différentielle) qui pourrait réduire le nombre de rapports à rédiger. Des critères pour déterminer s'il faut poursuivre le travail relatif à un cas au–delà de l'enquête initiale pourraient aussi être élaborés, ce qui pourrait réduire la paperasserie.

22.57 Une fois prises les décisions d'ordre opérationnel, la deuxième étape consiste à adopter des technologies qui permettent d'être plus effi-

Pièce 22.8

Principales dates concernant le SIRI

Rapport d'analyse préliminaire	décembre 1982
Rapport sur la phase de planification	mars 1983
Spécifications du système	septembre 1986
Demande de propositions	avril 1987
Approbation par le Conseil du Trésor	avril 1988
Attribution du contrat	novembre 1988
Essai du prototype à Red Deer	juillet 1990
Essai du système complet à Burnaby	mai 1992
Installations complètes à Burnaby	novembre 1992 (prévu)
Application au reste de la région du district continental sud	1993–1994 (prévu)

cient. Ici, experts techniques et agents de police doivent collaborer étroitement pour mettre au point la technologie la plus propre à répondre aux besoins d'ordre opérationnel, souvent dictés par les conditions locales.

Les membres de la GRC passent beaucoup de temps à rédiger des rapports sur les cas

22.58 Des membres de la GRC postés à divers endroits ont dit qu'ils peuvent passer, certains jours, jusqu'à 50 p. 100 de leurs heures de travail à écrire des rapports liés aux affaires traitées ou de nature administrative. Les membres consacrent de leur plein gré beaucoup d'heures supplémentaires (non payées) à la rédaction de rapports, normalement à la fin de leurs relais. La GRC nous a informés que son effectif affecté aux services de police à contrat a travaillé plus d'un million d'heures supplémentaires volontaires en 1991.

22.59 Certaines de ces exigences relèvent des services de police mêmes et leur permettent de mieux gérer leurs opérations. D'autres tiennent aux dispositions relatives, par exemple, à la Charte des droits, à la *Loi sur l'accès à l'information* et au système de règlement des plaintes du public. La pièce 22.10 montre les formulaires et les rapports nécessaires pour un cas de conduite avec facultés affaiblies, et qui les exige. Les changements apportés aux exigences en matière de rapports échappent souvent au contrôle de la GRC.

22.60 Avec plus de 7 000 membres en uniforme affectés aux services de police à contrat, les possibilités de réaliser des gains de productivité en réduisant le temps consacré à la rédaction des rapports sont considérables. Par exemple, avec seulement quatre points de pourcentage de moins, suivant l'étude de cas nº 2 de la pièce 22.9, la GRC pourrait en principe libérer de leurs tâches de rédaction jusqu'à l'équivalent de 280 agents pour les affecter à la prévention du crime, à la patrouille orientée et à d'autres activités de police communautaire.

22.61 Nous avons comparé les pratiques de la GRC en la matière avec celles d'autres services de police et constaté un certain nombre de facteurs qui permettent d'expliquer pourquoi les membres en uniforme de la GRC doivent passer une si grande partie de leur temps à la rédaction de rapports.

22.62 Premièrement, la Gendarmerie demande à ses agents d'écrire un rapport pour chaque cas qui a réclamé leur présence parce que, contrairement à d'autres grands services, la GRC ne dispose pas des moyens nécessaires pour créer des dossiers automatiquement par l'intermédiaire de ses systèmes de répartition. Il s'ensuit que ses

Pièce 22.9

Comment trois services de police ont amélioré leurs opérations concernant les rapports sur les cas

1er cas – Rapports sur les affaires mineures

Le service de police d'une grande agglomération canadienne a décidé de cesser de remplir des rapports sur les affaires mineures. Il a également créé un groupe civil de réponse téléphonique. De plus, on a demandé aux gens de venir faire une déclaration au comptoir de renseignements situé dans le poste de police. Ces changements ont réduit de beaucoup le nombre de rapports que les agents de police doivent écrire.

En 1990, sur les 200 000 appels faits à ce service pour obtenir l'aide de la police, 130 000 ont été classés comme affaires mineures n'exigeant aucun rapport d'incident par écrit. Les 70 000 autres ont donné lieu à des rapports. De plus, 28 000 de ceux-ci ont été rédigés par des civils au comptoir de renseignements et par le groupe civil de réponse téléphonique. Comme conséquence, les agents de police n'ont eu que 42 000 rapports à écrire, ce qui a permis de consacrer beaucoup plus de temps à d'autres tâches.

2e cas – Entrée directe des données

Au milieu des années 80, un service de police régional a effectué une étude de faisabilité sur la mise en oeuvre d'un système d'entrée directe des données. L'étude a révélé que les agents de police consacraient, en moyenne, 17 p. 100 de leur temps à la rédaction de rapports. Elle concluait qu'il serait avantageux de mettre en oeuvre un système qui permette aux agents d'appeler au poste et de dicter leur information à un commis pour que le compte rendu soit directement introduit dans l'ordinateur.

Deux années après l'entrée en vigueur, le service a procédé à une évaluation et constaté que le temps consacré par les agents à la rédaction de rapports avait été ramené à 13 p. 100, soit une réduction nette de 4 p. 100. Cela équivalait à l'ajout d'environ 30 agents de police au service.

3e cas – Utilisation du SRRJ

Il existe actuellement au Canada 13 services de police indépendants qui utilisent le Système de récupération de renseignements judiciaire (SRRJ) de la GRC pour conserver les rapports sur les cas. Certains ont fait un usage novateur du SRRJ pour réduire le fardeau que constitue pour les agents la rédaction des rapports.

Par exemple, dans un service de l'Ouest du Canada, le répartiteur entre directement dans le SRRJ les détails de chaque appel reçu et envoie les agents, selon l'ordre des priorités. Pour les affaires mineures, l'agent de police transmet par radio au répartiteur les résultats de l'enquête et classe directement l'affaire dans le SRRJ. En 1991, sur les 10 000 appels que le service a reçus, seuls 20 p. 100 ont exigé un compte rendu par écrit de l'agent.

agents doivent écrire à la main les rapports sur des affaires mineures.

22.63 Deuxièmement, les agents des détachements du service de police provincial de la GRC doivent s'occuper du travail courant de bureau, comme la dactylographie de rapports d'enquête ou de rapports administratifs, parce que ces détachements ne comptent, en moyenne, que sur un employé civil de soutien pour six agents de police. Dans ses détachements du service de police municipal, où le personnel de soutien est rémunéré par les municipalités, ce rapport est d'environ un pour trois — comme dans les autres services de police. La Gendarmerie nous a informés qu'elle ne pourrait engager plus de personnel de soutien, même si elle était prête à remplacer des agents de police par des civils à cause du gel de l'embauche dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Le concept de «budget de fonctionnement», qui assure à la direction de la GRC plus de souplesse et fait actuellement l'objet d'un essai, peut aider à réduire ce problème.

22.64 Troisièmement, l'utilisation de technologies nouvelles pour les rapports dans les gros détachements de la Gendarmerie est beaucoup plus limitée que dans la plupart des autres grands services de police au Canada. Dans la plupart des cas, les membres de la GRC doivent écrire leurs rapports à la main avant de les donner à un commis chargé de les introduire dans l'ordinateur. La GRC a commencé à introduire à divers endroits d'autres techniques modernes (ou à vérifier la faisabilité de les adopter) comme les terminaux mobiles, les ordinateurs portatifs et les carnets électroniques.

22.65 Ces dernières années, les services de police d'un peu partout au Canada ont établi, pour réduire les formalités écrites, des systèmes de rédaction de rapports «sans papier», qui permettent de s'occuper d'affaires mineures sur leurs systèmes informatiques. (Voir le 3e cas de la pièce 22.9.) Lorsqu'il faut un rapport, celui-ci peut être introduit directement dans l'ordinateur.

22.66 La Gendarmerie a également introduit sa version d'un système sans papier. Toutefois, elle vise davantage à réduire le nombre de dossiers papier qu'à supprimer la nécessité d'un rapport pour une affaire mineure. Ses membres doivent encore écrire à la main des rapports pour tous les cas, introduits ensuite dans le Système de récupération de renseignements judiciaires, puis détruits pour réduire l'espace nécessaire à leur rangement. Si le nombre de dossiers que tient la GRC a diminué, le nombre de rapports à rédiger est, lui, à peu près le même, et ce, parce qu'on n'a pas commencé par s'occuper des rapports requis pour les affaires mineures (environ 60 p. 100 du total).

Les rapports de cas peuvent constituer un fardeau.

22.67 En 1990, la Direction générale de la GRC a lancé un nouveau projet de système universel de rapports simplifiés. Elle se proposait de recourir davantage à la technologie informatique pour créer un système de rapports sans papier, libérant ses membres de tâches fastidieuses et qui prennent du

Pièce 22.10

Formulaires et rapports requis pour un cas de conduite avec facultés affaiblies

	Formulaire ou rapport	Demandeur
1.	Rapport d'incident – général	GRC
2.	Rapport de continuation	GRC
3.	Mode d'emploi du breathalyzer	GRC
4.	Certificat de l'opérateur compétent	Juridique
5.	Dénonciation	Juridique
6.	Promesse de comparaître	Juridique
7.	Identification dactyloscopique	Juridique
8.	Fiche de renseignements à l'usage du procureur	Procureur de la Couronne
9.	Précis de la Couronne (inutile en cas de plaidoyer de culpabilité)	Procureur de la Couronne

Outre les formulaires obligatoires ci-dessus, il faut souvent d'autres documents, selon les circonstances de l'arrestation :

10.	Rapport sur le prisonnier	GRC
11.	Rapport d'accident de véhicule automobile	Ministère des Transports
12.	Déclaration de témoin	GRC
13.	Inventaire des véhicules automobiles	GRC
14.	Affaire classée (File Conclusion Report)	GRC
15.	Plainte du public	Commission des plaintes du public contre la GRC

temps afin qu'ils puissent en consacrer plus aux tâches de maintien de l'ordre. Toutefois, la réalisation de ce plan d'action a été lente en raison d'autres priorités, qui ont détourné des ressources vers d'autres domaines.

22.68 Nous croyons que, pour efficacement réduire la paperasserie, il vaut mieux faire participer les agents de première ligne. Au cours de nos visites de détachements de la Gendarmerie, au cours de la vérification, nous avons vu nombre de solutions locales ingénieuses qui pourraient être utiles au reste de la Gendarmerie. Le projet de «simplification» de la Direction générale doit reposer sur une participation plus grande et mieux coordonnée du personnel des services opérationnels par l'intermédiaire, peut-être, de la Direction des services de police communautaire et autochtones.

22.69 Dans la réalisation de son projet de réduire la paperasserie, la Gendarmerie royale du Canada devrait faire participer ses gestionnaires des opérations et envisager :

- **de réduire les exigences en matière de rédaction de rapports pour les affaires mineures;**
- **d'adopter, lorsque cela est réalisable, les idées d'améliorations appliquées localement avec succès;**
- **d'établir le meilleur ratio possible de membres en uniforme au personnel de soutien civil dans ses détachements de police provinciaux, à mesure que le concept du «budget de fonctionnement» est mis en oeuvre.**

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Les propositions précises formulées par le vérificateur général seront examinées avec soin.*

Des formulaires par centaines dans un détachement de la GRC (voir le paragraphe 22.59).

Mesure du rendement

22.70 Bien que la mesure du rendement de la police soit une tâche difficile, il s'est dégagé ces dernières années un consensus sur la meilleure façon d'y arriver. Beaucoup de gestionnaires des services de police croient qu'en relevant les indicateurs clés au fil du temps et en s'en servant pour comparer leurs propres services avec d'autres, ils peuvent obtenir une mesure valable. Parmi les indicateurs souvent utilisés, mentionnons les statistiques et les tendances de la criminalité, le temps d'intervention, le taux d'affaires classées, le nombre de cas par agent et le nombre d'habitants par agent.

22.71 La Gendarmerie possède deux principaux systèmes d'information de gestion — le Système de rapports statistiques sur les opérations (RSO) et un système de rapport des heures–personnes appelé système C75D. Nous estimons qu'ils coûtent à la GRC au moins 20 millions de dollars par année. Cela comprend le temps mis à remplir les formulaires de collecte de données et à les réviser, à introduire les données dans l'ordinateur, à les traiter et à produire des comptes rendus analytiques.

La GRC doit améliorer sa mesure du rendement en ce qui concerne les services de police à contrat

22.72 Nous avons signalé, en 1981, que les indicateurs du rendement de la Gendarmerie n'avaient pas été acceptés en général par les gestionnaires, ni utilisés à des fins de gestion. À l'occasion de notre vérification, nous avons constaté le même genre de problèmes. La GRC se sert des deux systèmes pour produire divers comptes rendus analytiques à usage interne et externe. Toutefois, elle ne fait pas usage de façon systématique ou uniforme d'indicateurs comme les taux d'affaires classées et le nombre de cas par agent pour mesurer le rendement de ses unités chargés des services à contrat. La GRC a élaboré un modèle national d'allocation de ressources qui englobe un ensemble d'indicateurs du volume de travail qui reposent sur les heures par cas pour divers types de crimes, mais seules certaines divisions ont accepté ce modèle. D'autres ont

mis au point leur propre modèle, avec des indicateurs différents. Ceux–ci, à l'échelon national et à celui des divisions, ont été utilisés surtout pour la planification et rarement pour la gestion des opérations courantes.

22.73 À notre avis, les méthodes improvisées, et qui manquent d'uniformité, pour la mesure du rendement tiennent à plusieurs facteurs. D'abord, même si la Gendarmerie a présenté un nouvel ensemble d'indicateurs des résultats et du rendement dans son cadre de planification opérationnelle de 1990, elle n'a pas nettement défini où se trouvent toutes les sources de données, quand les rapports doivent être produits, quelles normes il faut utiliser pour juger le rendement d'une unité et comment les gestionnaires de divers niveaux devront rendre compte de leur rendement dans le contexte des services de police à contrat.

22.74 Ensuite, les systèmes RSO et C75D, mis au point il y a plusieurs années, n'ont pu répondre aux besoins actuels de la direction. Par exemple, comme ils ont tous deux été conçus comme des systèmes distincts, il a fallu constamment les intégrer pour produire plus rapidement et plus régulièrement l'information nécessaire en matière de rendement. Toutefois, les efforts d'intégration des systèmes qu'a faits la GRC ces dernières années n'ont pas été couronnés de succès. Avec l'avènement de la police communautaire, il faut également mettre au point de nouveaux systèmes d'information pour recueillir des données sur les indicateurs du rendement qui s'y rattachent.

22.75 De plus, un rapport récent de vérification interne de la GRC a constaté un net manque de formation et de connaissance en ce qui concerne la capacité des systèmes RSO et C75D chez ceux qui devraient obtenir le maximum de l'information sur le rendement. À notre avis, ce problème ne peut être résolu que si la GRC met au point un système de mesure du rendement nettement articulé.

22.76 En 1991, la GRC a confié à son Secteur de la gestion générale la responsabilité d'élaborer des normes pour ses systèmes d'information de gestion. Nous croyons qu'il s'agit là d'une mesure importante pour l'amélioration des pratiques de mesure du rendement et des systèmes d'information de gestion à la GRC.

La mesure du rendement de la police est essentielle.

22.77 La Gendarmerie royale du Canada devrait améliorer ses pratiques de mesure du rendement et ses systèmes d'information de gestion en ce qui concerne les services de police à contrat – qui constituent son programme le plus important.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Ces deux initiatives sont déjà en cours.*

La fonction d'examen et de vérification

22.78 Dans la prestation de ses services de police, la Gendarmerie doit se conformer à la loi et maintenir les normes les plus rigoureuses d'objectivité, d'équité et d'intégrité. Elle doit également être méthodique et méticuleuse parce que des causes peuvent être perdues pour des questions de forme. Il existe à la GRC nombre de règlements, de méthodes et de règles qui visent au respect de ces normes. Il existe également un système complet de contrôle direct, d'examens et de vérifications pour assurer la conformité aux règlements, aux méthodes et aux règles. Nous estimons que le coût direct de ce système dépasse 50 millions de dollars par année.

La GRC se doit d'établir un équilibre entre l'importance qu'elle accorde et à la conformité et au rendement

22.79 Ces dernières années, examens de la qualité et études de la gestion ont régulièrement mis en lumière des carences comme la non–conformité à la politique sur les mesures à prendre

concernant les pièces à conviction, un manque de rigueur dans la prise de notes et des erreurs dans les données entrées dans les systèmes d'information de gestion. Par conséquent, les vérificateurs internes ont dû consacrer une bonne partie de leur temps à des questions de conformité et n'ont donc pu évaluer l'économie, l'efficience et l'efficacité de chaque unité de la GRC.

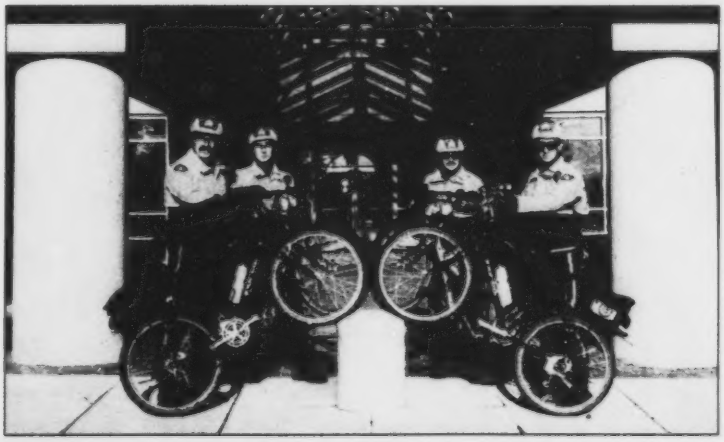
22.80 De plus, l'approche cyclique utilisée par la GRC pour les examens exige l'étude périodique (par exemple, l'examen annuel de la qualité et l'étude biennale de la gestion) de chaque détachement, même si des vérifications et des examens antérieurs ont montré qu'ils étaient bien gérés. En pareil cas, les examens ne sont ni économiques, ni efficients à cause de l'utilisation de ressources qui pourraient être affectées à des secteurs qui présentent plus de risques.

22.81 La Gendarmerie royale du Canada est au courant de ces carences et elle s'est employée à y remédier.

La police communautaire — Un nouveau concept

22.82 La GRC a commencé à s'intéresser au concept de la police communautaire au milieu des années 80. En 1990, elle a lancé un certain nombre de plans d'action stratégiques dans la perspective de son entrée dans le XXI[e] siècle. Ces plans comprennent la mise en application du concept de police communautaire. Elle a fait part aux provinces de son engagement dans ce sens et informé le Parlement, par ses plans de dépenses annuels, qu'elle a fait des progrès. Ce sont, notamment :

- l'engagement d'un plus grand nombre de femmes et de membres de minorités visibles;
- l'importance accordée à la formation interculturelle à l'École de la Gendarmerie;
- la création de postes de responsables de la police des autochtones dans chaque division, en 1991;
- la création d'une nouvelle direction chargée de la police communautaire et sa fusion avec la Direction de la police des autochtones, en 1991;
- l'envoi d'une directive au sujet des groupes de consultation des collectivités, en 1991;
- la mise en application de l'énoncé de mission dans chaque collectivité, en mai 1992;
- la mise à l'essai de méthodes novatrices dans certains détachements et sous-divisions, à partir de 1992.



Patrouille cycliste – une innovation dans le cadre du concept de la police communautaire – Détachement de la GRC de Surrey (voir le paragraphe 22.82).

Il y a eu quelques progrès et quelques retards

22.83 Nous avons examiné le plan d'action visant à la mise en oeuvre de la police communautaire dans l'ensemble de la Gendarmerie. Nous avons constaté qu'il englobait les projets essentiels comme l'élaboration d'un énoncé des principes, la publication d'un guide, la mise au point de programmes de formation et la définition des changements nécessaires dans les politiques connexes en matière de personnel pour répondre aux exigences en la matière.

22.84 Toutefois, la réalisation de certains de ces projets clés accuse des retards. Par exemple, la rédaction du guide sur la police communautaire, guide qui devait être distribué en mars 1991, n'a été commencée que depuis peu, après la conclusion d'une enquête visant à déterminer le niveau de compréhension. Le guide a pour objet d'aider les chefs de détachement de la Gendarmerie à mettre en oeuvre ce concept dans leurs services. Selon les plans, le guide renfermera des lignes directrices et des critères pour la conception de stratégies d'intervention différentielle et de diverses autres techniques de recherche de solutions. L'absence de guide sur la police communautaire signifie que les membres de la GRC ne reçoivent peut–être pas les conseils nécessaires pour que ce concept soit bien compris par tous.

22.85 Ces retards s'expliquent. D'abord, les deux postes clés au sein de la Direction de la police communautaire n'ont été remplis qu'à la fin de 1991. Ensuite, à l'organisation du projet n'ont généralement pas été affectés les fonds ni le personnel nécessaires. De plus, comme la Direction venait d'être créée, il lui fallait établir des mécanismes de consultation du personnel sur le terrain et de coordination avec d'autres plans d'action.

22.86 Le service de police communautaire amènera, dans la prestation des services, une totale réorientation qui comporte une réorganisation et une rééducation au sein de la GRC. Il s'ensuivra qu'il sera difficile de mettre en oeuvre les changements et que cela prendra du temps, vu la taille et la répartition géographique de la Gendarmerie.

22.87 La GRC devra réexaminer ses règles et ses méthodes dans des domaines comme la sélection et la formation des recrues, la formation en cours d'emploi, l'évaluation du rendement, les niveaux de rémunération (solde), la structure organisationnelle, la planification du parcours de carrière, la rotation d'emplois et les affectations dans leur province d'origine. Le chapitre 23 sur la Gestion des ressources humaines expose les détails de cette question.

22.88 La Gendarmerie royale du Canada devrait examiner ses progrès dans la mise en oeuvre du concept de police communautaire et veiller à ce que tous les plans d'action qui s'y rattachent soient bien coordonnés et contrôlés.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord, même si les changements organisationnels complexes que suppose le concept de police communautaire signifient que des difficultés imprévisibles pourraient prolonger la période de mise en oeuvre.*

Partage des coûts — Combien en coûte–t–il au gouvernement fédéral?

22.89 Depuis que le gouvernement fédéral a commencé à fournir des services à contrat, il a fait payer aux provinces et aux municipalités les services de la GRC. Ce sur quoi le gouvernement fédéral se fonde pour déterminer ce qu'il demande a changé au cours des ans, mais un fait est resté constant : le gouvernement fédéral n'a jamais cherché à recouvrer le coût total de la prestation de ces services parce qu'il croit que les ententes ont procuré un certain nombre d'avantages au gouvernement fédéral (voir le paragraphe 22.10).

22.90 Le gouvernement fédéral et les provinces se sont entendus sur un processus en deux étapes pour déterminer comment les frais seront partagés. D'abord, ils négocient ce qui s'appelle «base de coûts». Les deux parties déterminent lesquels éléments seront inclus dans la base de coûts négociée et lesquels seront exclus. Ensuite, ils conviennent de la part de la base de coûts négociée que paiera chacune des provinces et des municipalités. Ainsi,

lorsque celles–ci acceptent de payer, respectivement, 70 et 90 p. 100 de la base de coûts négociée, elles paient en réalité moins que ces pourcentages du coût total (voir la pièce 22.11).

22.91 En septembre 1989, d'après les paramètres de négociation approuvés par le Conseil du Trésor, le gouvernement fédéral a fait aux provinces une offre initiale en vue de négocier une nouvelle entente destinée à remplacer l'ancien contrat qui devait expirer le 31 mars 1991. En négociant ce nouvel accord, le gouvernement du Canada a déclaré qu'il cherchait à réaliser une répartition plus appropriée des coûts des services de police, de manière à correspondre de plus près aux coûts des services de police assurés par la GRC.

22.92 Pour atteindre ces objectifs, nous croyons que les parties doivent bien comprendre ce qu'il en coûte réellement au gouvernement fédéral pour fournir les services de la GRC. Nous croyons également que la divulgation des frais réels permettrait aux gouvernements et au Parlement d'évaluer avec plus d'exactitude les coûts et les avantages des services de police à contrat.

22.93 Nous avons examiné les documents préparés par la GRC pour les fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux qui ont participé à la négociation de la nouvelle entente. Nous avons constaté que la Gendarmerie avait réalisé plusieurs études, y compris des analyses des coûts du logement et de la formation des recrues. Dans son offre de septembre 1989, le gouvernement fédéral a proposé, non seulement de modifier la base de coûts et d'en ajouter des éléments, mais aussi de porter les taux de recouvrement des frais pour la police provinciale et municipale à 75 et à 95 p. 100, respectivement.

22.94 Les provinces ayant rejeté ces propositions, les négociations ont traîné et le contrat pour la période 1981–1991 a été prolongé d'une autre année. Les négociations se sont poursuivies et le fédéral a fini par signer avec les provinces, en avril 1992, une nouvelle entente d'une durée de 20 ans.

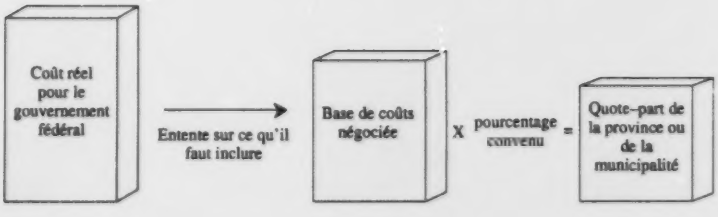
La base de coûts négociée de 1992 constitue une amélioration

22.95 Nous avons comparé la base de coûts, pour la période 1981–1991, avec celle de la nouvelle entente de 20 ans (1992). À notre avis, la nouvelle base de coûts négociée constitue une amélioration, car elle tient compte davantage des frais réels. Bien que les taux de recouvrement restent inchangés, l'entente de 1992 ajoute de nouveaux éléments aux anciens, comme la cotisation de l'employeur à l'assurance–chômage et un partage des dépenses de la Commission des plaintes du public contre la GRC et du Comité externe d'examen de la GRC. Elle accroît également les frais à payer pour les locaux et la formation des recrues. Toutefois, malgré ces améliorations, la nouvelle base de coûts négociée ne reflète toujours pas tous les coûts réels.

22.96 Pour déterminer l'écart entre la base de coûts négociée et les coûts réels, nous avons effectué une étude au moyen des données de 1990–1991 obtenues de la GRC et en appliquant les lignes directrices qui figurent dans le Guide pour l'établissement des coûts des extrants (Conseil du Trésor). Nous estimons que la nouvelle base de coûts négociée représente 800 millions de dollars, soit une hausse d'environ 50 millions par rapport à la base de

Pièce 22.11

Le concept de la base de coûts négociée



coûts antérieure. Toutefois, nous estimons également que les frais réels que représente pour le fédéral la prestation de services de police à contrat varient entre 900 et 950 millions de dollars. Ainsi, l'écart se situe entre 100 et 150 millions.

Il y a d'autres éléments à considérer

22.97 Certains éléments de coût importants, comme l'administration ministérielle, les services informatiques et certains avantages sociaux payés par le gouvernement fédéral sont encore exclus. D'autres, comme les frais relatifs aux locaux, sont compris, mais ne sont pas fixés à des niveaux raisonnables (voir la pièce 22.12).

22.98 L'entente de 1992 prévoit que tous les cinq ans, à l'anniversaire de la conclusion de l'entente, la base de coûts peut être réexaminée et, s'il y a accord réciproque, rajustée pour tenir compte de dépenses fédérales raisonnables. Cet examen constitue l'occasion pour le gouvernement fédéral de discuter de nouveaux rajustements avec les provinces. Pour profiter de l'occasion, le gouvernement doit étudier la base de coûts négociée et déterminer le coût total réel de la prestation des services de police à contrat.

22.99 Le ministère du Solliciteur général, après consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général et la Gendarmerie royale du Canada, devrait déterminer les frais totaux réels que lui occasionne la prestation des services de police à contrat et les comparer à la base de coûts négociée en vigueur.

Commentaire du ministère : *Le gouvernement fédéral reconnaît que certains éléments des coûts des services de police à contrat de la GRC n'étaient pas inclus dans la base de coûts négociée et qu'il se peut que les frais relatifs aux locaux actuels ne reflètent pas 100 p. 100 des coûts actuels. Toutefois, le gouvernement reconnaît qu'il faut déterminer et répartir les frais totaux au moyen du mécanisme fourni par l'examen quinquennal de la base de coûts.*

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Secrétariat du Solliciteur général ont déjà convenu de mener une étude pour établir les coûts totaux des services de police à contrat de la GRC en vue du premier examen quinquennal.*

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. La GRC participera à cette entreprise avec le Secréta-*

Pièce 22.12

Coûts qui sont exclus ou qui sont incorrectement inclus dans la base de coûts négociée

I. ÉLÉMENTS EXCLUS

1. **Administration ministérielle**

L'activité d'administration ministérielle de la Gendarmerie coûte environ 60 millions de dollars par année. Elle englobe le personnel, les finances, la gestion du matériel et des installations, les services généraux et autres fonctions de la Direction générale. Ces fonctions servent d'appui à tous les groupes opérationnels : application des lois fédérales, services de protection et services de police à contrat.

Il est donc raisonnable de penser qu'une partie du coût de cette activité de 60 millions de dollars devrait être reconnue comme faisant partie du coût réel des services de police à contrat. Au moyen d'une méthode courante de répartition du coût, nous estimons qu'environ 30 millions de dollars devraient être attribués à la base de coûts des services de police à contrat pour l'administration ministérielle.

2. **Divers**

- Informatique
- Certains avantages sociaux payés par le gouvernement fédéral au nom de la GRC
- Surveillance physique et électronique
- Paiements à titre gracieux
- Services professionnels
- Sécurité des bâtiments
- Travail accompli par le personnel fédéral

II. ÉLÉMENTS INCORRECTEMENT INCLUS

1. **Frais de logement**

Dans l'entente qui porte sur la période 1981–1991, la Gendarmerie a demandé aux provinces de payer un taux fixe de 5 $ le pied carré pour les locaux dans les propriétés qui appartiennent à la Couronne et qui sont utilisés pour le service de police provincial. Selon un document de principe de la GRC, ce taux était beaucoup trop bas. Par conséquent, l'entente de 1992 le porte à 10 $ le pied carré et la méthode pour calculer le coût est fondée sur l'espace brut au lieu de l'espace net utilisé en vertu de l'ancien contrat.

Il y a progrès, mais le nouveau taux est encore trop bas parce qu'il ne reflète pas le total de l'acquisition de terrain, la construction et le coût de l'intérêt. Nous avons également constaté que les municipalités demandent en général plus de 10 $ le pied carré lorsqu'elles louent des locaux à la Gendarmerie.

Si, par exemple, le taux devait être porté à 15 $ le pied carré, la base de coûts s'accroîtrait de 12 millions de dollars chaque année. La GRC doit déterminer plus précisément ce que le taux devrait être avant de procéder à l'examen après cinq ans.

2. **Divers**

- Formation des recrues.

riat du Conseil du Trésor et le Secrétariat du solliciteur général.

22.100 Le gouvernement fédéral devrait fournir l'information dont il est question ci–dessus aux responsables des gouvernements fédéral et provinciaux qui participeront à l'examen, après cinq ans, de la base de coûts.

Commentaire du ministère : *Des données complètes sur les coûts des services de police à contrat seront fournies aux représentants fédéraux et provinciaux qui participent à l'examen quinquennal.*

Commentaire du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général : *Les méthodes utilisées pour l'étude des coûts seront établies en 1992–1993 par le Secrétariat du Solliciteur général, et l'étude devra être terminée au moins 18 mois avant le premier examen quinquennal. Les résultats de l'étude seront communiqués aux provinces avant l'examen de la base de coûts.*

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. La GRC participera à cette entreprise avec ses partenaires fédéraux.*

Les mécanismes utilisés pour assurer l'exactitude de l'interprétation et de la facturation en matière de partage des frais ne sont pas satisfaisants

22.101 Le ministère du Solliciteur général représente le gouvernement fédéral dans les négociations de contrat. Toutefois, lorsque le solliciteur général du Canada et ses homologues des provinces ont signé le contrat, c'est à la Gendarmerie de s'acquitter des fonctions de comptabilité et de facturation relatives au recouvrement des coûts.

22.102 Nous avons constaté que la GRC avait été autorisée à interpréter les conditions relatives au partage des frais et à changer les méthodes utilisées pour calculer le coût de certains éléments sans consulter le ministère du Solliciteur général. Pendant la durée de l'entente de 1981–1991, la GRC a donné plusieurs interprétations en faveur des provinces. L'une de ces décisions a consisté à exclure les salaires des recrues dans le calcul du coût de leur formation. Par conséquent, entre 1985 et 1992, les recettes du gouvernement fédéral ont été d'environ 35 millions de dollars inférieures à ce qu'elles auraient pu être.

22.103 Nous croyons que, puisque le solliciteur général signe le contrat au nom du gouvernement fédéral, il faut que les fonctionnaires du ministère soient chargés de vérifier si la Gendarmerie se conforme aux conditions relatives au partage des coûts, dans le cadre des opérations de comptabilité et de facturation.

22.104 Le ministère du Solliciteur général devrait établir des mécanismes pour s'assurer que l'interprétation et la facturation en matière de partage des coûts soient soumises à un examen approprié.

Commentaire du ministère : *Le ministère du Solliciteur général étudiera la possibilité d'établir un mécanisme d'examen indépendant de l'interprétation et de la facturation des parts fédérales, provinciales et municipales des services de police à contrat.*

Les documents du gouvernement fédéral ne renseignent pas suffisamment le Parlement sur les coûts des services de police à contrat

22.105 Les services de police à contrat constituent le programme le plus important de la Gendarmerie; il coûte plus de 900 millions de dollars par an. Il s'agit également d'un des plus importants programmes de recouvrement des coûts du gouvernement fédéral, avec des recettes annuelles d'environ 600 millions de dollars. Il est donc très important de bien renseigner le Parlement en donnant le coût réel des services de police à contrat et les montants que recouvre le gouverne-

ment fédéral. Sans cette information, il n'est pas possible pour le Parlement d'effectuer un examen critique des dépenses de la GRC.

22.106 Nous avons examiné le plan de dépenses (Partie III du Budget des dépenses) de la GRC, pour 1992–1993, et nous avons des préoccupations. Par exemple, le plan n'indique pas que les provinces et les municipalités ne partagent les frais que pour la base de coûts négociée qui, on l'a vu plus haut, ne reflète qu'une partie de ce que coûte réellement au gouvernement la prestation des services de police à contrat. D'après l'information qui figure dans le Plan, le lecteur peut voir le montant que le gouvernement fédéral recouvre auprès des provinces et des municipalités, mais ne peut déterminer le coût réel des services. De fait, la façon dont les chiffres sont présentés pourrait l'amener à conclure que le gouvernement recouvre 596 millions de dollars sur des frais réels de 730 millions alors que, en réalité, ce coût est plus probablement de plus de 900 millions.

22.107 De même les rapports annuels du Solliciteur général présentent le coût net pour la GRC des services de police à contrat comme étant la différence entre ses dépenses et le montant recouvré. À notre avis, ces chiffres ne donnent pas un tableau exact de la situation.

22.108 Le ministère du Solliciteur général et la Gendarmerie royale du Canada devraient, en consultation avec le Bureau du contrôleur général, adopter une formule de présentation des données destinées au Plan de dépenses de la Gendarmerie royale du Canada et au rapport annuel du solliciteur général de façon à exposer le plus exactement possible au Parlement le coût total des services de police à contrat et le coût net pour le gouvernement fédéral.

Commentaire du ministère : *Le ministère du Solliciteur général entreprendra des consultations avec le Bureau du contrôleur général en vue d'améliorer la communication au Parlement des coûts des services de police à contrat.*

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. La GRC travaillera avec le solliciteur général et le contrôleur général afin d'élaborer une méthode qui lui permettra de présenter plus clairement l'information dans son plan de dépenses.*

Toutes les parties, y compris le Parlement, ont besoin de savoir ce que coûte réellement la prestation des services de police à contrat de la GRC.

Chapitre 23

La Gendarmerie royale du Canada

La gestion des ressources humaines

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	23.1
Introduction	23.4
La Gendarmerie est une vaste organisation diversifiée (23.4)	
La gestion des ressources humaines : un défi de taille	23.6
Objectif et étendue de la vérification	23.15
Planification des ressources humaines	23.18
Le plan d'action stratégique en matière de gestion des ressources humaines	23.19
L'information de gestion	23.25
Transfert de tâches à des civils	23.31
Sélection des recrues	23.39
La sélection des recrues joue un rôle déterminant dans le succès de la GRC (23.39)	
Le test de sélection pourrait être amélioré (23.42)	
La méthode d'entrevue de recrues doit être améliorée (23.43)	
Un processus de sélection qui comporte des faiblesses a des conséquences réelles (23.46)	
L'analyse des données sur le recrutement est limitée (23.48)	
La formation	
Gestion du programme de formation	23.50
Le contrôle des normes des programmes de formation est important (23.52)	
Programmes de formation de base et de formation pratique des recrues	23.56
Une formation efficace, tant de base que pratique, est essentielle pour préparer les recrues à exercer leurs fonctions (23.56)	
Il est possible d'accroître l'efficacité de la formation de base des recrues (23.58)	
La pertinence du contenu de la formation de base des recrues est actuellement réévaluée (23.62)	
La formation pratique des recrues est importante (23.63)	
Il est difficile de renvoyer les recrues qui ne conviennent pas (23.65)	
Formation linguistique des recrues	23.69
La GRC accorde une grande importance à la formation linguistique (23.69)	
Les anglophones ne conservent pas leur niveau de compétence en français (23.71)	
Formation de recyclage	23.75
Les membres ne reçoivent pas suffisamment de cours de recyclage touchant certaines compétences de base des policiers (23.75)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

Orientation des membres 23.78
La Gendarmerie donne des programmes de cours d'orientation aux recrues et aux autres membres (23.78)

Gestion de carrière

Évaluation du rendement 23.82
Le nouveau système d'évaluation du rendement comporte des problèmes (23.82)

L'avancement 23.86
La procédure d'avancement n'est pas axée sur les exigences des postes à pourvoir (23.87)
Les promotions ne sont pas suffisamment étayées (23.90)

Information sur la carrière 23.95
Les employés ont besoin davantage d'information pour orienter leur carrière (23.95)

La santé physique et mentale 23.97

Capacité physique 23.98
La Gendarmerie a élaboré un test pour évaluer la capacité physique des recrues en rapport avec les exigences des postes (23.98)

Bien–être psychologique 23.103
La Gendarmerie n'a pas suffisamment d'information pour évaluer le succès général de son programme de bien–être psychologique (23.103)

Pièces

23.1 Objectifs et tâches à accomplir
23.2 Transfert de tâches à des civils
23.3 Processus de sélection des recrues
23.4 La GRC dispose d'un large éventail de programmes de formation
23.5 Préalables à d'autres écoles
23.6 Processus d'avancement à la GRC

Dans le seul but de faciliter la lecture du document, le mot «candidat» comprend les hommes et les femmes.

La Gendarmerie royale du Canada

La gestion des ressources humaines

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : David Brittain

Points saillants

23.1 De tous les éléments qui influent sur l'efficacité globale de la Gendarmerie, la gestion des ressources humaines est le plus déterminant. Pour bien servir la population canadienne, la Gendarmerie doit absolument pouvoir compter sur des personnes compétentes, motivées et très intègres. Les ressources humaines représentent environ 80 p. 100 de son budget de fonctionnement, qui s'élève à 1,8 milliard de dollars.

23.2 La GRC exerce ses activités dans un environnement en constante évolution qui appelle de plus en plus un réexamen de la manière dont elle conduit ses opérations et fournit ses services. Reconnaissant la nécessité d'effectuer des changements, la Gendarmerie a amorcé un ensemble d'initiatives d'importance. L'une des principales initiatives est le renouvellement profond de ses systèmes et de ses méthodes de gestion des ressources humaines. Des projets sont en cours dans des domaines clés comme le recrutement, la formation, la gestion de carrière et la santé des membres.

23.3 Au cours de notre vérification, nous avons relevé plusieurs aspects à améliorer : la planification des ressources humaines, la sélection et la formation des recrues, la formation de recyclage et la gestion de carrière. Comme on l'a mentionné plus haut, la Gendarmerie avait déjà entrepris d'améliorer bon nombre de ces points. Étant donné que des initiatives sont en cours et que leur succès importe grandement, nous surveillerons les progrès accomplis dans ces domaines.

Introduction

La Gendarmerie est une vaste organisation diversifiée

23.4 La GRC est le plus gros corps de police au Canada; elle compte environ 21 000 employés. Quelque 16 000 membres en uniforme et 5 000 membres civils et fonctionnaires s'acquittent d'une grande variété de tâches liées à l'application de la loi dans toutes les régions du pays. Ses responsabilités peuvent être regroupées en cinq fonctions principales :

- **les services de police provinciaux et municipaux** dans huit provinces, dans les deux territoires et dans 191 municipalités;
- **l'application des lois fédérales** dans tout le Canada, par exemple en ce qui touche les drogues et les délits commerciaux;
- **des services de protection** dans les aéroports et à l'égard des diplomates canadiens et étrangers;
- **des services spécialisés** aux divers organismes chargés d'appliquer la loi au Canada, dans des domaines comme les casiers judiciaires, les laboratoires judiciaires, l'identification des empreintes digitales et la formation des policiers;
- **la gestion** et **l'administration générales.**

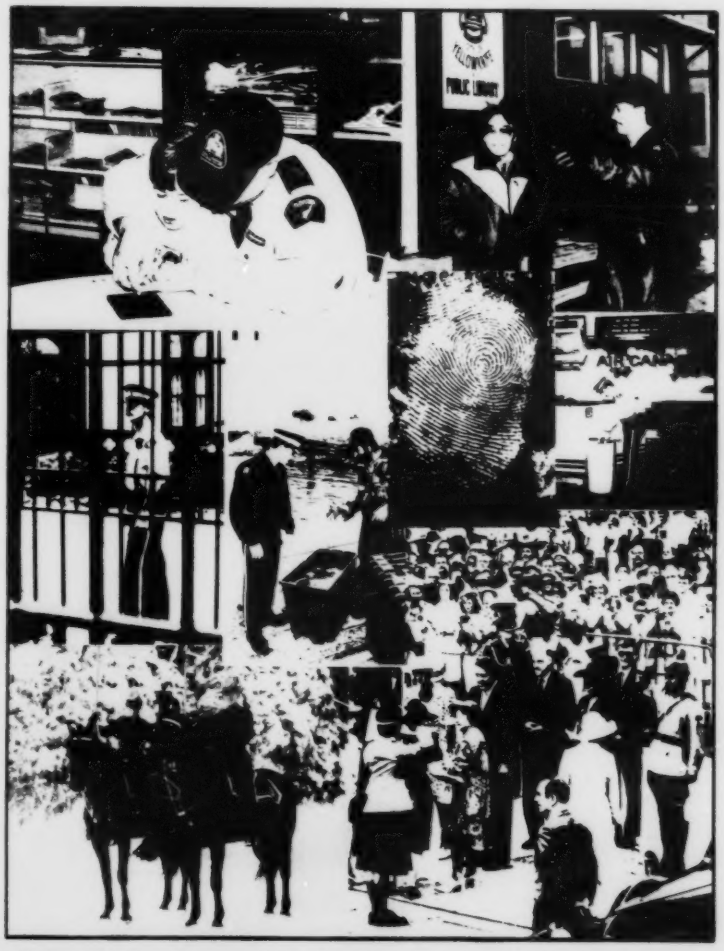
23.5 Environ 80 p. 100 du budget de la GRC, qui s'élève à 1,8 milliard de dollars, est affecté aux ressources humaines. Ces ressources sont dispersées un peu partout au Canada; il y a une Direction générale et 13 divisions opérationnelles, soit une dans chaque province, une au Yukon, une dans les Territoires du Nord–Ouest et une dans la région de la capitale nationale. De tous les éléments qui influent sur l'efficacité globale de la Gendarmerie, la gestion des ressources humaines est le plus déterminant.

La gestion des ressources humaines : un défi de taille

Les ressources humaines sont l'atout vital de la GRC.

23.6 Des millions de Canadiens jugent la Gendarmerie d'après les qualités et la conduite de ses membres en uniforme. Elle doit donc absolument pouvoir compter sur des membres compétents, motivés et très intègres pour bien servir la population canadienne. C'est pourquoi sa réussite dépend de la façon dont elle choisit, forme, utilise, supervise et évalue ses membres en uniforme.

23.7 Le Commissaire a reconnu l'importance primordiale des personnes qui travaillent sur le terrain quand il



Quelque 16 000 membres en uniforme s'acquittent d'une grande variété de tâches liées à l'application de la loi, dans toutes les régions du pays (voir le paragraphe 23.4).

a déclaré que «les ressources humaines seront toujours l'atout vital de toute organisation. Cette constatation est particulièrement vraie à la GRC qui existe grâce aux nombreux hommes et femmes qui assurent les services pour lesquels elle est devenue célèbre.»

23.8 Les agents de la GRC ont bien servi le Canada par le passé et ils continuent de le faire aujourd'hui. Cependant, la Gendarmerie se trouve actuellement devant divers impératifs et exigences au chapitre des ressources humaines qui auront une incidence sur son rendement général. Les restrictions budgétaires, les attentes grandissantes des citoyens, la législation touchant les droits de la personne, la vigilance accrue du public et les changements survenus dans la composition et la culture de la population qu'elle dessert se répercutent directement sur toutes les organisations du secteur public au Canada.

23.9 Certaines des pressions auxquelles la GRC est soumise découlent du caractère national unique de ses fonctions. La Gendarmerie a toujours accordé une grande importance à la hiérarchie et au contrôle central. Cette orientation reflète le rôle de premier plan qu'elle a joué dans l'histoire du Canada en contribuant à la création d'une nation, et elle témoigne d'un besoin et d'un désir de conserver une approche nationale en tant que corps de police national. D'autre part, la dispersion géographique, l'existence de variantes régionales dans le rôle à assumer et d'autres facteurs font ressortir la nécessité de tenir compte des besoins locaux. Établir un juste équilibre entre la satisfaction des besoins locaux et l'application de politiques et de normes nationales a toujours constitué une tâche à la fois importante et délicate.

23.10 Cet équilibre risque d'être plus difficile à maintenir dans une société qui devient de plus en plus diversifiée. Qui plus est, le rôle et la composition de la Gendarmerie elle-même changent et se diversifient. Le concept de la police communautaire, qui consiste à intégrer davantage l'agent de police à la collectivité et à mettre l'accent sur la prévention du crime, est l'une des priorités de la GRC. Tout aussi importante est la nécessité de créer un corps policier qui soit représentatif de la société canadienne en ce qu'elle se compose d'hommes et de femmes, de différentes ethnies et différents groupes linguistiques.

23.11 La Gendarmerie doit également relever un certain nombre de défis à l'interne. Son effectif prend de l'âge, ce qui a une incidence sur des aspects comme la santé des membres et le roulement des agents. La diminution des possibilités d'avancement qui découle des contraintes financières constitue un obstacle à la progression de carrière de plusieurs membres en uniforme. Les restrictions et la demande accrue de services policiers obligent la Gendarmerie à étudier de plus près la possibilité d'employer des civils à des postes traditionnellement occupés par des agents en uniforme. Enfin, l'importance accrue accordée aux droits des employés a eu des conséquences au chapitre de la discipline, des renvois et des griefs.

23.12 Par ailleurs, un autre facteur qui influe sur la gestion des ressources humaines à la Gendarmerie est la tradition de longue date qui consiste à déplacer le personnel pour répondre aux besoins opérationnels et favoriser le perfectionnement des membres. Cette mobilité institutionnalisée représente tout un défi, tant pour la Gendarmerie que pour les agents de police eux–mêmes. En effet, la GRC a l'énorme et coûteuse tâche de déplacer des milliers d'agents chaque année, alors que les agents doivent s'adapter rapidement à de nouveaux milieux et à de nouvelles fonctions.

23.13 La GRC a toujours préféré recruter ses membres en uniforme au niveau de recrue et s'occuper elle–même de leur formation. Presque tous les membres – du gendarme jusqu'au

Commissaire – débutent au bas de l'échelle. Ils commencent par accomplir des fonctions policières générales et se tournent parfois ensuite vers certaines des nombreuses activités spécialisées menées par la GRC, selon leurs aptitudes et leurs intérêts. Cette façon de faire de la GRC accroît l'importance de bien choisir et former les recrues et de doter correctement les postes.

23.14 Pour faire face à ces défis internes et externes, la Gendarmerie a entrepris de renouveler sa gestion des ressources humaines. En mai 1991, elle a présenté un Plan d'action pour les questions stratégiques – Gestion des ressources humaines en vue de mettre en place, d'ici 1993, un système de gestion efficace et novatrice qui soit bien adapté à ses besoins. C'est ainsi qu'elle a défini un certain nombre d'objectifs et amorcé les tâches à accomplir pour les atteindre. Ces objectifs et tâches sont décrits à la pièce 23.1.

Objectif et étendue de la vérification

23.15 La vérification avait pour but de déterminer si les systèmes et les méthodes de gestion de la Gendarmerie, en ce qui concerne ses membres en uniforme :

- lui permettent d'avoir toujours un effectif capable de s'acquitter de son mandat et de réaliser ses objectifs prioritaires;
- témoignent d'un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Nous n'avons pas vérifié la gestion des ressources humaines en ce qui touche les employés de la GRC qui sont des civils ou des fonctionnaires.

23.16 Étant donné les défis devant lesquels se trouve la GRC, nous nous sommes penchés sur plusieurs aspects clés de la gestion des ressources humaines qui se rapportent au rendement des agents de police. Ceux–ci comprenaient la sélection et la formation des recrues, la formation de recyclage, la gestion de carrière et la santé des membres. Nous avons examiné chacun de ces aspects en regard de ce qui est généralement considéré comme les «meilleures» méthodes au sein des corps de police et d'autres organisations, et en regard du souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

23.17 Comme la Gendarmerie avait amorcé d'importantes initiatives dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il était essentiel que la vérification tienne compte de leurs répercussions probables et de toutes lacunes relevées.

Planification des ressources humaines

23.18 Une gestion efficace des ressources humaines passe inévitablement par une approche planifiée et méthodique, par opposition à la résolu-

Pièce 23.1

Objectifs et tâches à accomplir

Objectif 1 :	**Améliorer les structures et les systèmes de gestion des ressources humaines**
	A. Systèmes de gestion de l'information sur les ressources humaines
	B. Délégation de pouvoir
	C. Organisation régionale du personnel de la fonction publique
	D. Organisation de la Direction de la formation
	E. Intégration du processus de planification
	F. Fonction publique 2000
Objectif 2 :	**Politiques sur la gestion des ressources humaines**
	A. Politiques de recrutement et exigences d'entrée
	B. Politique de mutation
	C. Valorisation de la carrière
	D. Pratiques en matière d'avancement
	E. Accroissement des effectifs civils – catégories d'employés
	F. Participation des groupes cibles
	G. Vieillissement de la population
Objectif 3 :	**Formation et perfectionnement**
	A. Programmes de formation et de perfectionnement
	B. Formation internationale
Objectif 4 :	**Normes de rendement**
	A. Normes et mesures de productivité
	B. Systèmes d'évaluation
Objectif 5 :	**Griefs**
	A. Amélioration de la procédure actuelle

D'importants projets de gestion des ressources humaines sont en cours dans la Gendarmerie.

tion improvisée des problèmes, au fur et à mesure qu'ils se présentent. Il est essentiel d'avoir une vision de l'avenir, de savoir élaborer des stratégies en conséquence et de vouloir réellement les mener à bonne fin. Vu l'ampleur et la complexité des défis que doit relever la GRC au chapitre de la gestion des ressources humaines, il est primordial que ses stratégies soient pertinentes, coordonnées, réalistes et bien gérées.

Le plan d'action stratégique en matière de gestion des ressources humaines

23.19 Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la GRC est en voie de réexaminer plusieurs aspects d'importance de sa gestion des ressources humaines. Elle a reconnu la nécessité d'une planification stratégique globale, judicieuse et ouverte sur l'avenir. En mai 1991, la Gendarmerie a établi son premier plan d'action stratégique en matière de ressources humaines. Ce plan devait contribuer à la réalisation de la stratégie à long terme que le Commissaire a élaborée pour l'ensemble de l'organisation et qui a été présentée pour la première fois en 1989.

23.20 Avant mai 1992, la Gendarmerie a publié son plan d'action stratégique mis à jour. Cette mise à jour tient compte d'un certain nombre de préoccupations que nous avions exprimées au sujet du premier plan approuvé. Ainsi, nous constatons que :

- la réalisation de plusieurs projets a progressé davantage;
- les projets sont mieux décrits et leurs dates d'achèvement ont été modifiées;
- la réalisation du projet d'analyse des tâches est devenue une priorité (voir les paragraphes 23.21 et 23.22);
- les projets sont davantage reliés et mieux intégrés.

23.21 Le succès global de nombreuses composantes du plan d'action stratégique est étroitement lié à l'achèvement d'un vaste projet d'analyse des tâches. Un tel projet consiste à définir et à vérifier les tâches ainsi que les compétences et d'autres qualités requises pour s'acquitter des fonctions des différents postes. L'analyse des tâches est largement reconnue comme étant le fondement de plusieurs aspects clés de la pratique de gestion du personnel. L'absence d'information vérifiable sur les exigences des postes compromet l'efficacité du recrutement et de la formation. En outre, sans une définition claire de ce que le titulaire de chaque poste est censé savoir et faire, il est difficile d'évaluer le rendement au travail des employés et de leur accorder des promotions ou de les affecter à d'autres postes, selon leurs compétences.

23.22 Déjà, en 1975, la Gendarmerie avait étudié la possibilité d'effectuer une analyse des tâches. Ce n'est qu'en 1987, toutefois, que le concept de cette initiative a été approuvé. Par la suite, l'analyse des tâches a été inscrite dans le plan d'action stratégique en matière de gestion des ressources humaines. La réalisation de ce projet est jugée essentielle au succès de plusieurs autres initiatives stratégiques qui figurent dans le plan.

23.23 Le contenu du plan d'action stratégique révisé a maintenant été communiqué à tous les membres de la Gendarmerie. De plus, la GRC surveille plus étroitement la réalisation des projets.

23.24 Étant donné que la Gendarmerie royale du Canada s'efforce actuellement de corriger bon nombre des lacunes relevées dans le premier plan d'action stratégique, nous examinerons la mise en oeuvre et l'incidence du plan au cours de notre suivi.

Commentaire de la GRC : Nous sommes d'accord.

L'information de gestion

23.25 Dans toute organisation, l'information est la «matière première» non seulement pour la planification, mais pour toutes les décisions et les activités. Elle fait partie intégrante de la capacité d'une organisation d'évaluer le rendement, d'atteindre les objectifs et de faire les rajustements de comportement qui s'imposent. Les données recueillies et analysées par une organisation doivent être présentées aux gestionnaires sous une forme qu'ils pourront utiliser.

23.26 À la GRC, les systèmes actuels d'information sur les ressources humaines comportent d'importantes anomalies. Par exemple, le système PARADE, qui fournit la majeure partie des données de base requises sur les ressources humaines, ne répond pas aux besoins de la Gendarmerie. Sa technologie est désuète et il est difficile d'en extraire l'information désirée. En outre, l'analyse des données du PARADE aurait besoin d'être coordonnée. Par exemple, les divers analystes ont fourni des réponses différentes aux mêmes questions sur l'information de gestion.

23.27 Notre examen des exigences de la GRC en matière d'information et d'analyse dans plusieurs domaines de la gestion des ressources humaines a montré la nécessité d'apporter des améliorations. Dans certains cas, il manquait des données fondamentales. Dans d'autres, l'information et l'analyse étaient insuffisantes. En voici des exemples.

- Il faudrait recueillir plus de données et faire davantage d'analyses concernant des aspects comme l'embauche des recrues et l'attrition chez celles–ci, afin de pouvoir mieux évaluer l'efficacité des méthodes de recrutement.

- Les dossiers ne renferment pas suffisamment de renseignements sur lesquels s'appuient les décisions relatives aux promotions et à la planification globale des ressources humaines.

- Il existe des mécanismes pour contrôler la gestion des réinstallations qui entraînent des coûts financiers, mais l'information et l'analyse sont insuffisantes pour ce qui est de l'ampleur et des motifs des autres changements de poste.

- Il faudrait automatiser la collecte de l'information sur la santé des membres en ce qui a trait, par exemple, à l'utilisation des congés de maladie, aux blessures subies et au rendement des programmes de santé.

Il est nécessaire d'apporter des améliorations au système d'information sur les ressources humaines.

23.28 Les manuels, les lignes directrices et les directives constituent une autre source d'information de gestion. Dans des domaines comme le recrutement et l'avancement, souvent, ces outils essentiels n'étaient pas clairs ou ils étaient inexistants. Par conséquent, les divisions (et parfois des personnes) ont dû élaborer les leurs eux–mêmes, d'où le manque d'uniformité dans l'application des politiques et des méthodes.

23.29 Dans le cadre de son plan d'action stratégique actuel, la Gendarmerie a amorcé un projet visant à améliorer son information sur les ressources humaines. Ce projet a un double objectif :

- établir, au sein de la Direction du personnel, un nouveau groupe qui sera chargé de contrôler l'information sur les ressources humaines;

- examiner le système PARADE et le moderniser ou le remplacer.

23.30 Vu que la Gendarmerie royale du Canada s'efforce actuellement de répondre aux préoccupations exprimées au sujet de l'information sur la gestion des ressources humaines, nous examinerons, au cours de notre suivi, les progrès accomplis quant à la disponibilité de cette information et l'am-

pleur de l'analyse des données sur les ressources humaines.

Commentaire de la GRC : Nous sommes d'accord.

Transfert de tâches à des civils

23.31 Une autre initiative d'importance en matière de planification des ressources humaines est en cours à la GRC; il s'agit du projet de «transfert de tâches à des civils». Ce projet consiste, entre autres, à déterminer le nombre de postes de membres en uniforme qui pourraient raisonnablement être occupés par des civils, tant à la Direction générale qu'aux quartiers généraux des divisions.

23.32 Depuis toujours, les corps policiers ne nomment des civils qu'à un petit nombre de postes pour les raisons suivantes :

- Ils veulent garder des postes disponibles pour les membres en uniforme qui sont incapables, temporairement ou en permanence, de remplir la totalité des fonctions opérationnelles relatives aux services de police.
- Ces postes offrent des perspectives d'avancement professionnel aux membres en uniforme qui aspirent à des postes de gestion.
- Les membres en uniforme qui occupent ces postes peuvent accomplir des fonctions de maintien de l'ordre dans des situations d'urgence.
- Les corps policiers estiment que les agents en uniforme accompliront un meilleur travail du fait qu'ils comprennent mieux les tâches opérationnelles.

23.33 La Gendarmerie a toujours compté des civils dans son effectif; on les retrouve surtout aux postes de commis et de soutien administratif. La Gendarmerie emploie également des civils à de nombreux postes hiérarchiques dans des domaines comme les laboratoires judiciaires, l'identification et la répartition des appels dans les centres de transmission. Récemment, elle a nommé un civil à la tête des laboratoires judiciaires.

23.34 Notre enquête auprès de services de police au Canada démontre qu'environ le quart de leur effectif se compose de civils. Comme c'est le cas à la GRC, la plupart des civils occupent des postes de soutien administratif ou opérationnel. Toutefois, on note actuellement une tendance à avoir recours à des civils dans plusieurs autres secteurs : l'administration et la gestion spécialisée, les finances et le personnel, d'autres domaines du soutien opérationnel comme la gestion des documents, l'analyse des statistiques sur la criminalité, les systèmes d'information ainsi que les services judiciaires et les services d'aide aux victimes. Cette tendance s'explique principalement par le coût moindre du personnel civil, la disponibilité d'employés déjà formés et le besoin de nouvelles compétences.

23.35 Il serait donc possible à la Gendarmerie de nommer des civils à

Pièce 23.2

Transfert de tâches à des civils

(Janvier 1988 à avril 1991)

Postes ou activités examinés aux fins de la conversion		Postes ou activités dont la conversion a été recommandée		Postes ou activités dont on a autorisé la conversion par attrition	
1 303 postes		497 postes		64 postes	
Administration	66				
Finances	120	Finances	120	Finances	12
Services et approvisionnements	75	Services et approvisionnement	75	Services et approvisionnement	10
Personnel et dotation	157	Personnel et dotation	61	Personnel et dotation	10
Formation	237	Formation	20	Formation	7
Informatique	260	Informatique	137	Informatique	11
Identification	62	Identification	23	Services de santé	1
Laboratoires judiciaires	14	Laboratoires judiciaires	10	Gestion générale	3
Autres	312	Autres	51	Accès à l'information	5
				Protection	5

des postes actuellement occupés par des membres en uniforme, dans des domaines comme les finances, les services et les approvisionnements ainsi que le personnel et la dotation. C'est une possibilité que la GRC est en voie d'étudier.

23.36 En 1988, la GRC a effectué une étude interne sur l'utilisation de membres en uniforme pour s'acquitter de fonctions non liées au maintien de l'ordre (voir la pièce 23.2). Cette étude portait sur 1 303 postes, qui se trouvaient principalement à la Direction générale et aux quartiers généraux des divisions.

23.37 L'équipe chargée de l'étude a initialement établi que près de 500 postes n'exigeaient pas de compétences policières. La direction de la GRC a réduit à 64 le nombre de postes auxquels il était recommandé d'affecter des civils. Selon cette étude, également, l'affectation de civils à un échantillon de 281 postes permettrait à la GRC d'économiser 2,3 millions de dollars, soit 16,7 p. 100 du coût de ces postes. De plus, la GRC réévalue à l'heure actuelle les critères visant à établir les catégories des employés utilisées dans l'étude. À notre avis, vu la tendance qui existe dans d'autres corps policiers et les avantages qui peuvent découler de l'utilisation accrue de civils, la Gendarmerie doit réévaluer cet aspect.

23.38 Comme la Gendarmerie royale du Canada étudie actuellement la possibilité d'employer davantage de civils, nous examinerons cet aspect dans le cadre de notre suivi.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

Sélection des recrues

La sélection des recrues joue un rôle déterminant dans le succès de la GRC

23.39 Pour être efficace, un corps policier se doit d'abord de choisir les personnes les mieux qualifiées pour exercer la fonction d'agent de police. Une bonne sélection des recrues consiste à choisir au départ des personnes qui possèdent la «bonne» personnalité et des aptitudes qui conviennent au travail de policier. Cependant, comme nous l'avons mentionné aux paragraphes 23.21 et 23.22, la Gendarmerie est en voie de déterminer les compétences, les connaissances, les aptitudes et les autres qualités qu'exigent les divers postes. Cette information est particulièrement essentielle pour recruter des personnes capables de remplir les fonctions de différents postes parmi les quelque mille emplois que les membres peuvent être appelés à occuper.

Choisir les recrues les mieux qualifiées est une étape essentielle pour un corps policier.

23.40 L'embauchage et la formation de recrues qui ne conviennent pas et qui risquent de quitter la Gendarmerie pendant la période de formation ou de probation peuvent entraîner d'importants coûts salariaux et autres. En outre, l'embauchage de personnes qui ne sont pas aptes à assumer le rôle de policier entraîne une diminution de la qualité du travail, des plaintes de la part du public et des incidents susceptibles de ternir la réputation de la Gendarmerie. Une sélection rigoureuse et efficace des recrues peut fortement contribuer à prévenir ces répercussions négatives, qu'elles soient d'ordre financier ou autre.

23.41 Le processus de sélection de la Gendarmerie comprend neuf étapes (résumées à la pièce 23.3). De ces étapes, le test de sélection et l'entrevue sont peut–être les plus déterminants pour ce qui est d'éliminer les candidats qui ne conviennent pas. Notre vérification a révélé des lacunes dans ces étapes clés. La GRC réexamine actuellement plusieurs aspects de la sélection des recrues, dont bon nombre de ceux à propos desquels nous avons exprimé des préoccupations.

Pour être efficace, un corps de police se doit d'abord de choisir les personnes les mieux qualifiées pour exercer la fonction d'agent de police (voir le paragraphe 23.39).

Le test de sélection pourrait être amélioré

23.42 L'actuel test de sélection, utilisé depuis 1991, devait corriger les

faiblesses du test antérieur (comme le fait d'avantager l'un des deux sexes). Il est conçu pour évaluer plusieurs aptitudes et qualités : sens de l'observation, persévérance, calcul (arithmétique), rédaction de base, logique, mémoire et jugement. Ce nouveau test est meilleur que le précédent, mais nous avons néanmoins relevé des points faibles :

- Il ne permet pas, comme il serait censé le faire, d'évaluer certaines aptitudes ou qualités telles que la mémoire, le sens de l'observation et la persévérance.
- Les candidats peuvent facilement deviner les réponses à certaines questions.
- Il semble bien que le test favorise l'un des deux groupes linguistiques.

La méthode d'entrevue de recrues doit être améliorée

23.43 L'autre étape clé du processus de sélection des recrues consiste en une entrevue unique menée par une seule personne. Chez les autres corps de police importants que nous avons étudiés, le processus de sélection comporte normalement plusieurs entrevues menées par une équipe de recruteurs et un examen final que fait subir un comité de sélection.

23.44 À la Gendarmerie, il existe des lignes directrices et un système de cotation pour aider les recruteurs à mener des entrevues dirigées. Cependant, le processus est souvent subjectif et manque d'uniformité. Par exemple, certains recruteurs n'utilisent pas le guide. Ceux qui s'en servent ne l'utilisent pas nécessairement de la même manière. Certains recruteurs ont créé leurs propres guide et questionnaire. Un autre problème est la façon dont les recruteurs classent les candidats. Certains utilisent le système de cotation alors que d'autres classent les candidats selon la période de temps durant laquelle ils ont été sur la liste d'attente. Chez les autres corps policiers, non seulement les entrevues sont davantage dirigées, mais on a également établi différents tests (connaissances propres au poste, tests de personnalité et évaluations psychologiques); dans certains cas, on les fait passer par l'entremise de centres d'évaluation.

23.45 La Gendarmerie est consciente des faiblesses de sa méthode d'entrevue et elle veille à les corriger.

Un processus de sélection qui comporte des faiblesses a des conséquences réelles

23.46 Nous avons constaté que les faiblesses du processus de sélection de la Gendarmerie peuvent s'avérer coûteuses. Par exemple, nous estimons à près de deux millions de dollars les coûts en formation et en salaires engendrés par les départs de membres qui se sont produits en 1989 et 1990 pour des raisons telles que de faibles aptitudes interpersonnelles, un manque de maturité, un manque d'assurance et une faible capacité d'apprendre. Une sélection plus efficace aurait permis de déceler bon nombre de ces candidats qui ne font pas l'affaire et d'éviter ainsi des coûts à la Gendarmerie. De plus, les superviseurs se plaignent de certaines lacunes chez les recrues (par exemple, des lacunes dans leur personnalité ou leur attitude, un manque de confiance ou de simple bon sens) qui auraient également pu être détectées par un processus de sélection plus efficace. Une récente étude menée par le Collège canadien de police a indiqué qu'une sélection plus efficace qui permet de déceler dès le départ les candidats qui ne conviennent pas peut se traduire par des économies substantielles.

23.47 La Gendarmerie royale du Canada devrait améliorer son processus de sélection des recrues :

- **en modifiant le test de sélection afin d'être davantage en mesure de choisir les meilleurs candidats;**
- **en utilisant un processus d'entrevues plus structuré qui consiste en**

Pièce 23.3

Processus de sélection des recrues

- Contact initial
- Examen médical et Test d'aptitudes physiques essentielles (TAPE)
- Formulaire de demande
- Test de sélection
- Entrevue
- Enquête de sécurité
- Dernier examen médical et Test d'aptitudes physiques essentielles

des méthodes de sélection variées et rigoureuses et qui est mené par des recruteurs compétents.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

L'analyse des données sur le recrutement est limitée

23.48 La Gendarmerie recueille certains renseignements sur ses membres, à la fois durant le processus de recrutement et tout au long de leur carrière au sein de son organisation. Toutefois, elle ne fait pas systématiquement une analyse de ces données qui lui permettrait d'établir un lien entre ses méthodes de sélection et de recrutement et le succès (ou l'insuccès) de ses membres. Par exemple, elle n'interroge que peu les membres qui démissionnent dans le but de connaître les motifs de leur départ. Étant donné qu'elle ne recueille pas ce genre de renseignements, elle ne peut mesurer l'efficacité du processus de recrutement d'après le rendement à long terme de ses membres. Nous avons remarqué, par contre, qu'elle suit de près le rendement des membres qui appartiennent à des groupes minoritaires, comme les femmes, les autochtones et d'autres. Il lui faudrait toutefois établir des données semblables sur les autres recrues qui sont passées par le processus de sélection.

23.49 La Gendarmerie royale du Canada devrait rassembler et analyser des données pertinentes afin d'évaluer l'efficacité de ses processus de sélection et de recrutement.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Nous rassemblerons les données sur le recrutement au cours de l'élaboration du nouveau système d'information sur les ressources humaines.*

La formation

Gestion du programme de formation

23.50 Comme le montre la pièce 23.4, le programme de formation interne de la Gendarmerie consiste en une multitude de cours qui ont été conçus pour permettre aux membres de satisfaire aux exigences d'une grande variété de postes. Selon notre évaluation approximative, les dépenses de formation atteignent entre 70 et 100 millions de dollars par an.

23.51 Vu l'étendue et la complexité du programme de formation de la GRC, nous nous sommes concentrés sur le processus de surveillance et de contrôle des cours. Nous avons plus particulièrement examiné la formation des recrues, comme la formation de base, la formation pratique et la formation linguistique, et les cours postérieurs au recrutement, y compris les cours d'orientation et de recyclage offerts à tous les agents.

Le contrôle des normes des programmes de formation est important

23.52 À la Gendarmerie, la formation est une activité essentielle et coûteuse. Il importe donc qu'elle soit conforme aux normes afin que les cours soient pertinents et actuels, et qu'ils soient donnés correctement et de façon

À la Gendarmerie, la formation est une activité essentielle.

Pièce 23.4

La GRC dispose d'un large éventail de programmes de formation

Formation de base des recrues	Recyclage/ Attestation des compétences	Formation spécialisée	Gestion/ Autre
• École de Regina – théorique – compétences de base p. ex. natation conduite automobile	• Langues • Orientation • Tir • Autodéfense – verbale – physique • RCR	• Identification • Informatique • Compétences techniques • Circulation • Enquête • Immigration	• Orientation des inspecteurs • Supervision • Vérification • Cours à la CFP • Administration policière
• Formation pratique des recrues – tribunal – lois – arrestation – admin.			

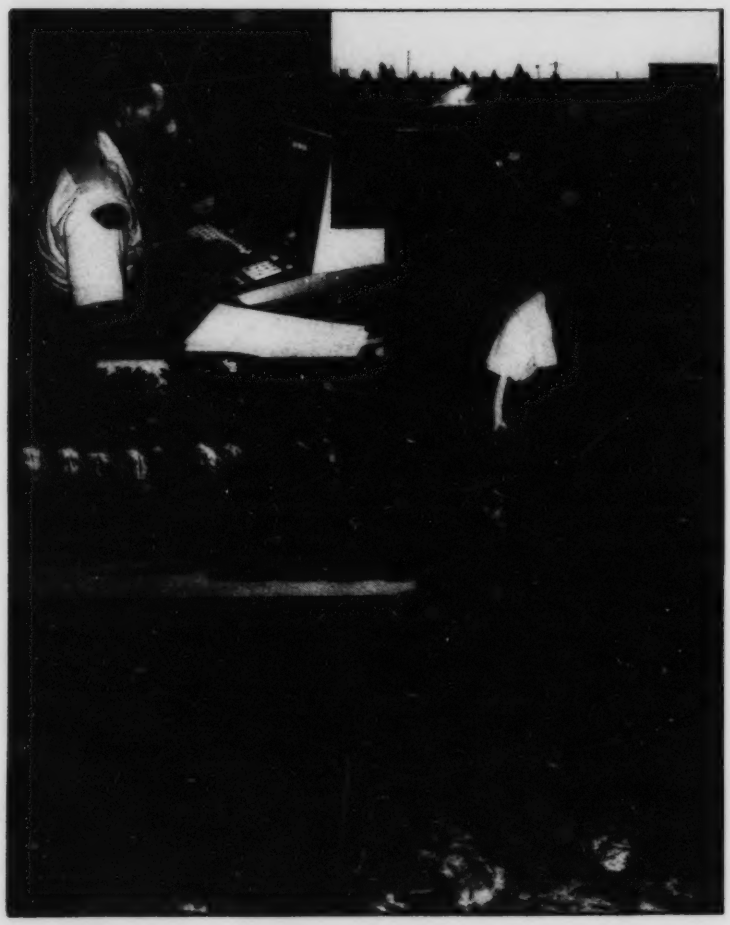
uniforme. La GRC utilise des normes de formation afin d'exercer un contrôle central sur la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des cours. Elle veille également à ce que les mises à jour des cours soient dûment approuvées.

23.53 Au cours de notre vérification, nous avons constaté un arriéré de mises à jour pour lesquelles on attendait l'approbation de la Direction générale. Nous avons aussi relevé le fait que la GRC accusait du retard pour ce qui est des validations de cours, lesquelles aident à établir le caractère d'actualité et l'utilité du contenu de la formation.

23.54 Les lacunes relevées sont en partie attribuables à la grande quantité de normes de formation et de validations de cours que la Direction générale de la Gendarmerie doit émettre. La GRC prend des mesures pour améliorer sa méthode d'élaboration de normes pour ses cours de formation, pour la conception de ses programmes et pour l'évaluation des cours et des programmes.

23.55 Comme la Gendarmerie royale du Canada voit actuellement à apporter des correctifs dans ces domaines, nous examinerons les progrès accomplis à cet égard au cours de notre suivi.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*



À l'École de la Gendarmerie, les recrues suivent une formation théorique (droit, relations humaines, etc.) et des cours qui portent sur des compétences de base, comme la conduite automobile, l'entraînement physique, le tir et l'exercice (voir le paragraphe 23.58).

Programmes de formation de base et de formation pratique des recrues

Une formation efficace, tant de base que pratique, est essentielle pour préparer les recrues à exercer leurs fonctions

23.56 La GRC forme ses recrues depuis 1885. Son programme de formation de base a pour but d'enseigner aux recrues les connaissances et les compétences fondamentales dont elles ont besoin pour s'acquitter correctement de leurs fonctions. Le cours, d'une durée approximative de 26 semaines, se donne à l'École de la Gendarmerie, à Regina, en Saskatchewan. Au cours de 1990–1991, 778 recrues ont suivi ce programme.

23.57 La deuxième étape du développement des nouvelles recrues, qui est tout aussi importante, est la formation pratique. Ce programme donne aux recrues les connaissances et les compétences opérationnelles nécessaires pour assumer efficacement le rôle d'agent de police. Il consiste à affecter les recrues, une fois qu'elles

ont suivi la formation de base, à des unités opérationnelles durant six mois pour qu'elles obtiennent une formation sur le terrain.

Il est possible d'accroître l'efficacité de la formation de base des recrues

23.58 À l'École de la Gendarmerie, les recrues suivent une formation théorique (droit, relations humaines, communication et opérations d'identification) et des cours destinés à leur faire acquérir des compétences de base, comme la conduite automobile, l'entraînement physique, le tir (les armes à feu) et l'exercice. En moyenne, la formation de base de chaque recrue coûte environ 40 000 $.

23.59 Le temps et l'argent consacrés à la formation de base des recrues dépend principalement du nombre de cours donnés. Dans certains domaines, si les recrues devaient, comme préalable, avoir de l'expérience et des compétences touchant certains aspects, il serait possible d'améliorer le programme d'études de la formation de base. Par exemple, on pourrait exiger des recrues qu'elles possèdent déjà des compétences en secourisme, en natation, en réanimation cardiorespiratoire (RCR) et en informatique. Des cours sont couramment offerts par des établissements compétents un peu partout au pays.

23.60 D'autres écoles et corps de police exigent que les recrues possèdent déjà de telles compétences. On en trouve quelques exemples à la pièce 23.5.

23.61 Nous estimons qu'environ 450 000 $ pourraient être économisés chaque année si les premiers soins, la dactylographie et la natation devenaient pour les recrues des préalables à la formation de base. Des économies supplémentaires pourraient être réalisées si l'on exigeait en plus que les recrues aient suivi des cours de base dans des domaines comme la psychologie, le droit et la sociologie, qui se donnent dans les collèges communautaires et dans les universités. Si la GRC choisissait cette avenue, cependant, elle pourrait souhaiter avoir son mot à dire relativement à la conception des cours et à l'élaboration de leur contenu. Selon notre évaluation approximative, les économies supplémentaires ainsi réalisées pourraient atteindre un million de dollars par année.

La pertinence du contenu de la formation de base des recrues est actuellement réévaluée

23.62 Le programme de formation de base des recrues n'a pas été évalué depuis 1976, mais on est en voie de le réexaminer en profondeur. En 1976, les recrues s'interrogeaient sur la pertinence de certains cours. Nous avons pu constater que les mêmes questions et les mêmes préoccupations existent aujourd'hui. L'un des principaux objectifs du réexamen consiste à déterminer dans quelle mesure la formation de base cadre avec les nouvelles orientations de la Gendarmerie, comme la police communautaire.

La formation pratique des recrues est importante

23.63 Selon l'évaluation de la formation des recrues effectuée en 1976, la norme de cours de la formation pratique était désuète, ce qui a amené certains groupes de la GRC à créer leur propre programme. Bien qu'une certaine souplesse soit nécessaire, la formation pratique a tout de même besoin d'être normalisée. La GRC se propose

Pièce 23.5

Préalables à d'autres écoles

	Secourisme/ RCR	Dactylographie	Natation
Atlantic Police Academy	X	X	X
Collège de police de l'Ontario	X		
Justice Institute of British Columbia	X		X

d'évaluer et d'actualiser son programme de formation pratique une fois qu'elle aura terminé l'étude de son programme de formation de base.

23.64 Nous croyons que la Gendarmerie royale du Canada devrait accorder une grande importance aux programmes de formation des recrues, tant de base que pratique, étant donné qu'ils servent à former des agents de police qualifiés. Par conséquent, nous allons faire un suivi de l'examen de ces programmes effectué par la GRC afin de voir s'il a porté sur les points suivants :

- **les avantages liés au fait d'exiger des recrues qu'elles possèdent certaines connaissances et compétences avant de commencer à suivre la formation de base;**
- **la pertinence des cours actuels de la formation de base à l'intention des recrues, compte tenu de la nature du travail policier d'aujourd'hui et plus particulièrement du concept de police communautaire;**
- **l'actualisation des normes de cours applicables à la formation pratique.**

Commentaire de la GRC : Nous sommes d'accord.

Il est difficile de renvoyer les recrues qui ne conviennent pas

23.65 Les agents de police sont la face publique de la Gendarmerie. En réalité, le succès de la prestation des services policiers repose sur les contacts quotidiens des agents avec les citoyens. Il est essentiel d'éliminer dès le départ les candidats qui ne conviennent pas afin d'être certain d'embaucher les personnes les plus aptes à exercer les fonctions (voir le paragraphe 23.39). Il est tout aussi important de renvoyer les personnes qui s'avèrent mal choisies au cours de la période de formation des recrues ou du stage de probation.

23.66 Des personnes qui auraient pu être exclues, si le processus de sélection avait été différent, accèdent à la formation de base des recrues et à la formation pratique. D'après nos constatations, environ la moitié des recrues qui ont connu des difficultés au cours de la formation de base ont éprouvé les mêmes durant la formation pratique.

23.67 Notre vérification a révélé qu'il était difficile pour la Gendarmerie de renvoyer à l'étape de la formation de base ou pratique les recrues qui ne conviennent pas. Nous avons plus particulièrement constaté ce qui suit :

- Le processus de renvoi comporte des faiblesses; en général, les recrues doivent abandonner d'elles-mêmes, si tant est qu'elles abandonnent. Nous avons remarqué que, depuis 1988, une seule recrue a été renvoyée avant la fin de la période de probation de deux ans.
- En outre, les membres du personnel de l'École et du personnel local avec qui nous avons discuté nous ont fait part des mêmes problèmes.

23.68 La Gendarmerie royale du Canada devrait améliorer son processus de renvoi des recrues qui ne conviennent pas.

Commentaire de la GRC : Nous sommes d'accord. Nous sommes en voie de solutionner le processus de renvoi de l'École.

Formation linguistique des recrues

La GRC accorde une grande importance à la formation linguistique

23.69 La formation linguistique est l'une des priorités de la Gendarmerie. Toutes les recrues qui le désirent peuvent suivre des cours de langue. Un programme de six mois a été créé en 1988, et il est facultatif. Le programme vise à permettre aux participants d'atteindre le niveau «B», tel que le définit la Commission de la fonction publique.

Les recrues suivent les cours de langue à Montréal, avant d'entamer leur formation de base. Selon notre estimation, la formation linguistique a coûté entre cinq et sept millions de dollars, en 1990–1991 (soit entre 30 000 $ et 40 000 $ par recrue). Quatre cent cinquante trois recrues ont suivi le programme, entre 1988 et 1991, ce qui représente 20,7 p. 100 des 2 082 recrues embauchées pendant cette période.

23.70 Cette année, la GRC a entrepris une évaluation du programme afin de savoir dans quelle mesure les recrues ont conservé leur deuxième langue officielle et l'ont utilisée durant la formation ultérieure. Nous fondant sur cette initiative, nous avons, de concert avec la GRC, fait une étude sur le sujet.

Les anglophones ne conservent pas leur niveau de compétence en français

23.71 Le programme de formation linguistique destiné aux recrues respecte l'esprit de la *Loi sur les langues officielles*. Toutefois, il semble que le programme actuel ne produise pas les résultats escomptés dans le cas des anglophones.

23.72 La plupart des anglophones qui ont suivi le programme avec succès ont dit que leur connaissance du français s'était détériorée durant la formation de base des recrues, même si l'École de la Gendarmerie compte des instructeurs bilingues et offre des cours en français. Quant aux francophones, dont la plupart suivent la formation de base en anglais, ils craignaient qu'une connaissance de niveau «B» de l'anglais ne leur permette pas de remplir aisément leur rôle d'agent de police au sein de détachements majoritairement anglophones. Les anglophones interrogés se demandaient eux aussi si un niveau «B» en français était suffisant.

23.73 Le principal problème en ce qui touche les anglophones, c'est que, à leur sortie de l'École, plus de la moitié d'entre eux sont affectés à des détachements où ils n'ont pas la chance de parler le français. Il est difficile pour la GRC de résoudre ce problème parce que le nombre de postes bilingues auxquels elle peut affecter des recrues qui ont suivi des cours de langue est limité. Néanmoins, étant donné le temps et l'argent consacrés au programme, cet investissement dans les compétences linguistiques doit absolument profiter. Il appartient aux diplômés de faire leur part pour conserver leur compétence linguistique. En outre, la Gendarmerie doit veiller à ce que le nombre limité de postes bilingues soient utilisés de la façon la plus rentable possible en les aidant à conserver les capacités qu'ils ont acquises.

23.74 Dans le cadre de son examen du programme de formation linguistique destiné aux recrues, la Gendarmerie royale du Canada devrait se pencher sur la question des premières affectations des anglophones et étudier les exigences linguistiques actuelles pour déterminer si elles sont suffisantes.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

Formation de recyclage

Les membres ne reçoivent pas suffisamment de cours de recyclage touchant certaines compétences de base des policiers

23.75 Nous avons constaté chez des corps policiers de différentes régions du Canada un intérêt accru pour la formation de recyclage permanente touchant des aspects essentiels du travail quotidien des policiers. On considère que des cours sur des aspects comme le secourisme, la réanimation cardiorespiratoire (RCR) et l'autodéfense sont étroitement reliés et contribuent à assurer la protection des agents de police et la prestation d'un service efficace au public. Les corps de police que nous avons consultés pour notre étude ont commencé récemment à donner des cours obligatoires de survie et d'autodéfense. Les agents de

Dans la formation de recyclage, les corps policiers de différentes régions du Canada mettent l'accent sur des compétences fondamentales.

police y apprennent, entre autres, comment contrôler le recours à la force, l'utilisation du «judo verbal» (techniques à employer pour éviter les affrontements physiques) et comment utiliser leur bâton.

23.76 La Gendarmerie a produit de courts documents vidéo sur des sujets comme l'autodéfense et le recours à la force; ils sont à la disposition de tous les membres. Les politiques divisionnaires de la GRC prévoient que les membres doivent subir régulièrement l'épreuve de tir ainsi que l'examen de secourisme et de réanimation cardio-respiratoire, c'est–à–dire tous les ans dans le premier cas et tous les trois ans dans le second. Selon notre enquête auprès de trois divisions (qui représentent ensemble près de la moitié de l'effectif en uniforme de la GRC), de 17 à 32 p. 100 des membres opérationnels n'avaient pas suivi de cours de recyclage en tir. En ce qui a trait au secourisme et à la réanimation cardio-respiratoire, moins de la moitié des membres avaient réussi un nouvel examen dans le délai prescrit de trois ans. De plus, même s'il semble que le personnel sur le terrain en ait fortement besoin, la GRC ne donne pas de cours de recyclage en autodéfense, notamment sur la prévention des affrontements et le judo verbal. La Gendarmerie a fait savoir qu'elle prenait des mesures pour combler ces lacunes.

23.77 La Gendarmerie royale du Canada devrait réexaminer sa formation de recyclage et ses pratiques en matière d'attestation des compétences :

- **pour assurer la conformité avec les politiques relatives à la formation en secourisme, en réanimation cardiorespiratoire et en tir;**
- **pour améliorer la formation de recyclage en autodéfense.**

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

Orientation des membres

La Gendarmerie donne des programmes de cours d'orientation aux nouvelles recrues et aux autres membres

23.78 Le nouveau programme «axé sur le public» de la Gendarmerie, notamment le concept de police communautaire, exige que les agents connaissent et comprennent la langue, la culture et les particularités des collectivités qu'ils servent. Cette connaissance et cette compréhension sont d'autant plus importantes pour les agents qui travaillent dans les collectivités autochtones. La connaissance de sujets tels que les cultures, les traditions et les questions d'ordre spirituel des collectivités autochtones locales constitue une bonne façon de se familiariser avec les besoins particuliers de celles–ci.

23.79 La GRC a une politique nationale au chapitre des cours d'orientation qui vise surtout à familiariser l'agent avec l'infrastructure du détachement et avec son travail. Cette politique nationale fournit des lignes directrices géné-

Il est essentiel que les employés se recyclent périodiquement pour entretenir leurs compétences de base (voir le paragraphe 23.75).

rales aux divisions. On se soucie moins de le sensibiliser aux caractéristiques sociales et culturelles d'une collectivité donnée.

23.80 Dans les trois divisions étudiées, nous avons constaté que les programmes d'orientation offerts dans les collectivités non autochtones variaient beaucoup sur le plan de la qualité et de l'étendue. Alors que certains détachements se contentaient de se conformer à la politique nationale, d'autres complétaient le programme prescrit pour qu'il tienne davantage compte de la collectivité qu'ils servent. Nous avons également remarqué que la Gendarmerie avait commencé à améliorer le programme d'orientation destiné aux détachements qui servent des collectivités autochtones. Elle en était encore à l'étape préliminaire. Même s'il faut une certaine souplesse dans la conception et la mise en oeuvre des programmes d'orientation au niveau des divisions, des normes nationales pourraient également être nécessaires.

23.81 La Gendarmerie royale du Canada devrait réexaminer sa politique nationale qui régit les cours d'orientation afin de mettre à profit les initiatives en cours et de respecter davantage les principes qui sous–tendent sa nouvelle approche «axé sur le public».

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

Gestion de carrière

Évaluation du rendement

Le nouveau système d'évaluation du rendement comporte des problèmes

23.82 La Gendarmerie a récemment créé un nouveau système pour évaluer le rendement au travail de ses membres. Les évaluations sont annuelles et elles entrent fortement en ligne de compte dans les décisions concernant les promotions et les mutations.

23.83 L'une des principales faiblesses du système est que tous les employés sont évalués selon 17 normes de rendement (par exemple, les compétences en supervision, la conscience professionnelle et la connaissance de l'organisation), quelle que soit la nature de leurs tâches. En outre, ces normes ne sont pas pondérées. Cette pratique n'est guère logique car, par exemple, il n'est peut–être pas particulièrement important qu'un gendarme affecté à la prestation de services de police à contrat ait des compétences en supervision alors que cela peut être très important dans le cas d'un sergent d'état–major qui commande un détachement. D'autres corps de police, dont les fonctions ne sont pas aussi variées que celles de la GRC, ont adapté les évaluations à des postes spécifiques.

23.84 Un autre point faible est le fait que les normes de rendement ne sont pas toujours appliquées uniformément lors des évaluations parce que, souvent, les superviseurs n'ont pas reçu de formation appropriée et n'ont pas de lignes directrices pour se guider.

23.85 La Gendarmerie royale du Canada devrait améliorer son système d'évaluation du rendement en élaborant des normes de rendement et un système de pondération qui soient davantage adaptés à des postes spécifiques et en veillant à ce que tous les superviseurs aient la formation et les lignes directrices appropriées pour évaluer le rendement de leurs employés.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

L'avancement

23.86 La pièce 23.6 montre les cinq principales étapes de la procédure d'avancement des membres en uniforme non brevetés (c'est–à–dire les caporaux, les sergents, les sergents d'état–major).

Le processus d'avancement est en voie d'être repensé.

La procédure d'avancement n'est pas axée sur les exigences des postes à pourvoir

23.87 La procédure suivie par la Gendarmerie pour évaluer les candidats aux promotions est axée presque entièrement sur l'ancienneté de la personne et sur le rendement qu'elle a fourni au poste qu'elle occupe ou à un niveau donné. Elle ne tient pas suffisamment compte du rendement que la personne serait en mesure de fournir au prochain niveau.

23.88 À la deuxième étape de la procédure, qui consiste à déterminer le classement des candidats sur la «liste longue» (voir pièce 23.6), le degré d'ancienneté compte pour 35 p. 100 des points. D'autres corps de police accordent moins d'importance à l'ancienneté; dans certains cas même, elle n'est qu'une condition préalable au classement et n'entre pas en ligne de compte par la suite. Ces corps de police utilisent des normes objectives, des entrevues, des examens et d'autres méthodes pour évaluer la capacité d'une personne d'occuper un poste d'un niveau supérieur.

23.89 La Gendarmerie pourrait économiser un montant appréciable d'argent si sa procédure d'avancement était plus rigoureuse. Par exemple, selon une récente étude menée par le Collège canadien de police, si, pour promouvoir des membres au niveau d'inspecteur, la GRC adoptait plutôt un processus d'entrevues très structuré et davantage axé sur les postes à pourvoir, elle pourrait réaliser un gain de productivité d'environ 15 millions de dollars par année.

Pièce 23.6

Processus d'avancement à la GRC

1. **Évaluation du potentiel d'avancement** – Évaluation de la part du superviseur immédiat en fonction d'un rendement et des critères généraux d'avancement.
2. **Liste longue** des candidats – Les candidats aux promotions, qui sont intéressés, sont classés par ordinateur selon leur rendement antérieur et leur degré d'ancienneté, lesquels comptent respectivement pour 65 p. 100 et 35 p. 100.
3. **Liste moyenne** des candidats – Un agent de dotation place en tête de liste 15 candidats dont les noms figurent sur la liste longue, ou 15 p. 100 de ceux–ci, selon leur formation, leur expérience et leur rendement antérieur en rapport avec les exigences fondamentales du poste.
4. **Liste courte** des candidats – Un agent de dotation choisit les cinq premiers candidats selon leur rendement antérieur et leur expérience en rapport avec les qualités souhaitables pour occuper le poste.
5. **Sélection finale** – Un jury choisit le candidat le mieux qualifié après avoir examiné le dossier des cinq en tête de liste.

Les promotions ne sont pas suffisamment étayées

23.90 L'établissement des listes moyennes et courtes de candidats aux promotions manque d'objectivité et d'uniformité. Les compétences recherchées pour un poste donné varient selon les membres du personnel et les divisions, tout comme la cote de pondération attribuée à certaines compétences. On consigne très peu d'information dans les dossiers pour justifier les choix qui sont faits.

23.91 Les normes utilisées par le jury pour évaluer et comparer les candidats de la liste courte ne sont pas claires. D'après notre examen des méthodes et des dossiers relatifs à l'avancement, il n'y avait pas de preuve qu'il y ait évaluation comparative méthodique de ces personnes. Nous avons noté qu'il arrivait au jury de se servir de critères qui ne s'appliquaient pas au poste en question.

23.92 Les lacunes de la procédure d'avancement ont donné lieu à des griefs. Près de la moitié des 794 griefs déposés en 1990–1991 avaient directement trait aux promotions. Quelque 30 p. 100 de ces griefs ont été accueillis à cause de la très grande subjectivité de la procédure d'avancement. Parmi les raisons données pour accueillir les griefs, on retrouvait souvent l'application inappropriée ou inégale des critères de sélection, les critères de sélection trop vastes qui figurent dans la liste de compétences, l'omission de noter une compétence et la justification insuffisante de la non–sélection d'un candidat.

23.93 La Gendarmerie a amorcé un réexamen approfondi de sa procédure d'avancement. Un comité des «meilleures méthodes» a été créé pour trouver des façons de l'améliorer.

23.94 Nous examinerons les progrès accomplis dans ce domaine lorsque nous ferons notre vérification de suivi et nous réévaluerons la manière dont la Gendarmerie royale du Canada utilise les résultats des évaluations du rendement pour prendre ses décisions en matière d'avancement.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*

Information sur la carrière

Les employés ont besoin davantage d'information pour orienter leur carrière

23.95 À la Gendarmerie, il existe un millier d'emplois différents – depuis le pilote d'avion à l'enquêteur commercial, en passant par le programmeur en informatique. Pour se préparer à une promotion ou à une mutation, les employés ont besoin de renseignements complets sur les compétences, les aptitudes, les études, la formation, etc. qu'exigent les postes. La GRC a reconnu qu'il serait bon que les employés soient en mesure de planifier davantage leur cheminement de carrière et elle leur a distribué à cette fin un guide de gestion de carrière. Il y manque toutefois certains renseignements parce que la plupart des postes n'ont pas été soumis à une analyse qui aurait permis de déterminer les aptitudes et les compétences requises. En conséquence, chaque employé a de la difficulté à planifier son schéma de carrière, c'est–à–dire à prendre des décisions afin de pouvoir ensuite faire le nécessaire (par exemple, suivre une formation appropriée) pour devenir un candidat admissible à un autre poste. Comme nous l'avons mentionné aux paragraphes 23.21 et 23.22, la Gendarmerie a commencé à analyser un certain nombre de postes dans le but de définir les tâches à accomplir, les compétences requises et les conditions préalables qui se rattachent à ces postes.

23.96 Quand la Gendarmerie royale du Canada aura terminé son analyse des tâches, elle devrait être en mesure de donner aux membres l'information dont ils ont besoin pour «gérer» leur carrière de manière plus proactive.

La santé physique et mentale

23.97 La condition physique et l'état de santé mentale des membres d'un corps de police influent directement sur l'efficacité opérationnelle de celui–ci. Des services de police de partout en Amérique du Nord reconnaissent ce fait et commencent à mettre en place des programmes dans ces domaines.

Capacité physique

La Gendarmerie a élaboré un test pour évaluer la capacité physique des recrues en rapport avec les exigences des postes

23.98 En 1989, la GRC a mis au point le Test d'aptitudes physiques essentielles (TAPE) pour évaluer la capacité physique de ses membres en uniforme en rapport avec les exigences des postes. Jusqu'à maintenant, ce sont surtout des recrues embauchées après le 1er janvier 1991 qui ont subi ce test. On le fait également passer aux membres en uniforme qui font partie des équipes tactiques et des équipes de neutralisation des engins explosifs.

23.99 À l'heure actuelle, la GRC ne se sert pas du test pour évaluer la capacité physique de la plupart de ses membres réguliers en uniforme. La Gendarmerie ne sait pas dans quelle proportion ceux–ci le réussiraient.

23.100 S'il est vrai que la GRC est l'un des premiers corps policiers canadiens à élaborer un test d'évaluation de la capacité physique qui soit valide, d'autres services de police sont plus

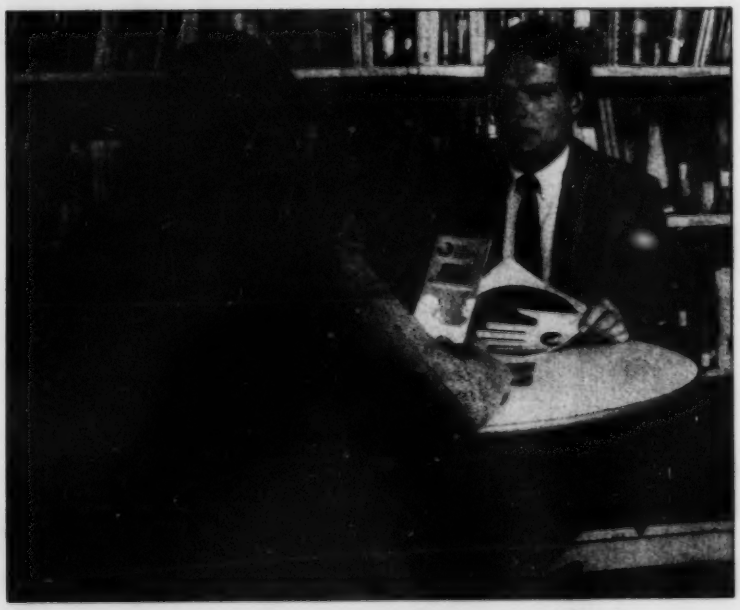
Tous les membres doivent subir éventuellement le nouveau test d'évaluation de la capacité physique.

avancés dans la mise sur pied de programmes visant à améliorer le mode de vie et la condition physique de leurs membres. La GRC a choisi d'user de prudence dans l'établissement d'un programme de ce genre, pour 1993–1994, qui s'appliquerait à tous ses membres.

23.101 Étant donné que l'effectif de la GRC vieillit (la moyenne d'âge est passée de 32 à 37 ans entre 1980 et 1991) et que ce sont principalement des recrues qui ont subi le test jusqu'à maintenant, il importe que la Gendarmerie procède au plus tôt à l'évaluation de la capacité physique de la majorité de ses membres.

23.102 Comme la capacité et la condition physiques d'un membre influent énormément sur sa capacité de remplir ses fonctions opérationnelles, nous examinerons à nouveau l'application du Test d'aptitudes physiques essentielles (TAPE), au cours de notre suivi.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord.*



Un corps de police se doit d'avoir un programme efficace qui assure le bien–être psychologique de ses membres (voir le paragraphe 23.103).

Bien–être psychologique

La Gendarmerie n'a pas suffisamment d'information pour évaluer le succès général de son programme de bien–être psychologique.

23.103 Notre enquête auprès de services de police et un examen de la littérature actuelle dans ce domaine nous ont permis d'établir qu'un programme complet de bien–être psychologique est un programme qui comprend des lignes directrices ou des normes liées aux emplois, des mesures d'intervention auprès des agents dans le besoin, des mesures de prévention pour atténuer les problèmes en devenir et de l'information de gestion qui permet de mesurer le succès du programme.

23.104 La Gendarmerie a des programmes complets de bien–être psychologique qui comportent des mesures de prévention et d'intervention en ce qui touche le stress posttraumatique, la prévention du suicide et un soutien médical dans le cas d'opérations d'infiltration, ainsi que des examens destinés aux membres qui remplissent des fonctions à risque élevé. La GRC a également créé un Programme d'aide aux membres qui complète les différentes activités des services de santé.

23.105 La GRC a des lignes directrices générales sur la santé mentale qui n'indiquent pas clairement les caractéristiques psychologiques liées à l'emploi de policier. Il est difficile de tracer le profil psychologique d'un bon agent de police, mais il est possible, par contre, de déterminer les traits psychologiques qu'on ne retrouve pas chez lui. Les résultats de l'analyse des tâches actuellement effectuées par la GRC aideront à définir les caractéristiques psychologiques liées à l'emploi.

23.106 La Gendarmerie a de la difficulté à évaluer le succès de ses programmes de bien–être psychologique destinés à ses membres. Elle ne connaît

pas notamment le degré d'utilisation et d'utilité de son Programme d'aide aux membres dans l'ensemble de l'organisation.

23.107 Nos entrevues ont révélé que, dans bien des cas, le succès d'un programme variait d'une division à l'autre. Ainsi, le Programme d'aide aux membres fonctionne bien dans certaines divisions, mais il n'obtient guère de succès dans d'autres. De même, les examens psychologiques prévus dans la politique de la GRC concernant les fonctions à risque élevé étaient administrés différemment selon les divisions. La Gendarmerie a affirmé qu'elle était consciente de ce problème et qu'elle s'employait à le résoudre.

23.108 La Gendarmerie royale du Canada devrait accroître sa capacité d'évaluer l'efficacité du programme de bien–être psychologique destiné à ses membres.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. La GRC travaille présentement à améliorer son système de cueillette des données de façon à rassembler une information plus complète sur la fréquence d'application, le rendement et le suivi de son programme de bien–être psychologique.*

Chapitre 24

La protection civile au gouvernement fédéral

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	24.1
Introduction	24.6
Le Comité permanent des comptes publics	24.10
Au Canada, les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent la responsabilité de planifier les mesures d'urgence (24.13)	
Objectifs et étendue de la vérification	24.15
Évaluation globale	24.17
Possibilité d'améliorations poussées (24.17)	
Responsabilités des ministères	24.20
Il faut clarifier les rôles des ministères responsables (24.20)	
Il y a encore lieu d'améliorer la coordination interministérielle (24.25)	
Loi sur les mesures d'urgence	24.30
Contestation de l'utilité de la *Loi sur les mesures d'urgence* (24.30)	
CANATEX et questions connexes	24.33
Les résultats de CANATEX indiquent le besoin d'améliorations majeures (24.38)	
Il faut améliorer la gestion des communications (24.39)	
Inquiétudes au sujet de l'appareil gouvernemental de gestion de crise (24.40)	
Réponse à CANATEX	24.43
Réserves de matériel médical	24.47
Rapports au Parlement	24.49
Les renseignements présentés au Parlement sur l'état de préparation à une situation d'urgence laissent à désirer (24.49)	
État de préparation à une catastrophe	24.51
Tremblements de terre	24.52
Contexte (24.52)	
Pertes causées par les tremblements de terre (24.57)	
Plan national de soutien en cas de tremblement de terre	24.60
Le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre est un cadre en vue d'une planification plus détaillée; il ne s'agit pas d'un plan opérationnel (24.60)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Recherche et sauvetage en milieu urbain et plans de rétablissement	24.63
Rôles des ministères de la Défense nationale, des Transports et des Communications	24.65
CANATEX 2	24.71
Urgences nucléaires	24.72
Contexte	24.72
Dispositifs de radiothérapie et appareils industriels	24.75
Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire	24.78
Il faut améliorer sensiblement le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire (24.78)	
Préoccupations suscitées par le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire (24.81)	
Déversements de pétrole et de produits chimiques	24.90
Bhopal	24.92
Conseil canadien des accidents industriels majeurs	24.94
Ministère de l'Environnement	24.100
Garde côtière canadienne	24.109
Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin (24.113)	

La protection civile au gouvernement fédéral

Vérificateur général adjoint : Len McGimpsey
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Points saillants

24.1 Nous avons examiné la situation de la protection civile au gouvernement fédéral. Notre premier rapport au Parlement à ce sujet date de 1987 et, en 1990, le Comité permanent des comptes publics nous demandait de faire état des progrès accomplis dans ce domaine.

24.2 En règle générale, les problèmes de longue date relatifs à la planification des mesures d'urgence au gouvernement fédéral ne font pas l'objet d'un suivi dans des délais raisonnables. Par exemple :

- Cinq ans après que nous avons soulevé la question, la partie générale (partie I) du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre (PNSTT), qui pose un cadre en vue de la planification ultérieure, est près d'être achevée. Toutefois, les travaux en vue de la partie II, soit les plans portant sur la fonction de soutien exercée par les ministères en cas d'urgence, sont toujours en cours.
- Le ministère de l'Environnement apprenait au Cabinet, en juin 1991, que la plupart des recommandations importantes présentées en 1986 dans le document intitulé «Étude des répercussions de Bhopal» étaient restées lettre morte, quoique certaines d'entre elles aient été mises en oeuvre, comme la recommandation d'établir le Conseil canadien des accidents industriels majeurs.
- Un examen effectué en 1986 de l'accident survenu à Tchernobyl a mené à la recommandation d'importantes améliorations à apporter au plan d'intervention du gouvernement fédéral en cas d'urgence nucléaire. La majorité de ces améliorations n'ont pas été mises en oeuvre ou en sont encore aux premières étapes d'élaboration. La révision du plan devrait se situer au premier rang des priorités.
- Il reste à clarifier les attributions des ministères responsables de la planification des mesures d'urgence et à améliorer la coordination interministérielle.

24.3 Nous nous inquiétons de ce que le retard mis à élaborer des plans coordonnés pour les cas d'urgences majeures diminue la rapidité de l'intervention, un facteur d'une importance capitale pour la protection de la vie humaine et des biens.

24.4 À notre avis, ce retard est attribuable à plusieurs facteurs, dont des différends entre les ministères concernant le partage des compétences, l'affectation de ressources à d'autres questions prioritaires, la complexité de la coordination des mesures d'urgence avec les provinces et le fait qu'on ne se sente pas pressé d'agir, ce qui s'explique peut–être par le fait que le Canada n'a pas connu de catastrophe dans un passé proche.

24.5 L'information fournie au Parlement sur l'état de préparation à une urgence civile, à l'échelle du gouvernement, comporte des lacunes. À défaut de l'adoption d'une méthode de rechange, le Parlement pourrait pratiquement ne recevoir aucun renseignement sur cette question à la suite des propositions faites par le gouvernement dans le cadre du budget, de soustraire les ministères à l'obligation de dresser un rapport annuel sur la protection civile.

Introduction

24.6 Notre Rapport de 1987 présentait les résultats de notre vérification du régime fédéral de planification des mesures à mettre en oeuvre en cas d'urgence, en temps de paix. À ce moment–là, nous constations l'absence d'autorisation législative et de structures sur lesquelles faire reposer cette planification, le manque de jalons précis, ce qui rendait difficile l'évaluation des mesures prises par les ministères en vue de mettre sur pied des régies nationales d'urgence, conformément au *Décret sur la planification d'urgence* de 1981, de même que l'inexistence de planification à l'égard de certaines situations d'urgence nationale particulières.

24.7 En 1988, le Parlement adoptait la *Loi sur les mesures d'urgence* et la *Loi sur la protection civile* et abrogeait la *Loi sur les mesures de guerre* de même que le *Décret sur la planification d'urgence*. La *Loi sur la protection civile* confère à Protection civile Canada, ministère à part entière depuis 1988, des responsabilités précises pour ce qui est d'élaborer et de coordonner la planification des mesures à prendre en cas de situations d'urgence civile. La Loi prescrit également le dépôt devant le Parlement d'un rapport annuel portant sur l'état de préparation aux situations d'urgence. En vertu de la Loi, les ministres sont tenus de relever les risques de situations de crise civile qui leur sont propres ou qui sont liés à leur secteur de responsabilité, d'élaborer les plans d'intervention civile qui s'imposent et d'assurer la formation et les exercices relatifs aux plans. De plus, la *Loi sur la protection civile* présentait pour la première fois la notion de planification d'intervention nationale qui faisait de la préparation à la guerre un élément d'une activité plus large de planification des mesures d'urgence.

24.8 La *Loi sur les mesures d'urgence* confère au gouvernement des pouvoirs exceptionnels en cas de menace au bien–être et à l'ordre publics, de guerre ou d'autres situations de crise internationale. Le recours à ces pouvoirs est réservé aux situations qui exposent les Canadiens à un danger grave ou qui menacent la survie du gouvernement. Aux termes de la Loi, une telle situation doit échapper aux pouvoirs des provinces, et elle doit ne pouvoir être réglée efficacement par aucune autre loi. Elle impose également la consultation des provinces pour confirmer l'existence d'une situation de crise nationale.

24.9 Dans notre Rapport de 1989, nous présentions les résultats du suivi à la vérification de la protection civile qui s'était déroulée en 1987. Il y était signalé que Protection civile Canada avait amélioré la planification concertée des mesures d'urgence par les ministères. Les exemples cités à l'appui de cette constatation comprenaient le groupe de travail fédéral sur la protection civile nationale en cas de tremblement de terre et l'ébauche d'un plan d'intervention national en cas de catastrophe de même nature. Toutefois, nous soulignions dans notre rapport de vérification que les objectifs et les échéances de la planification d'urgence en cas de situation de crise nationale n'étaient pas clairement énoncés et nous recommandions à Protection civile Canada de fournir des conseils précis aux ministères concernant leurs rôles et responsabilités, l'affectation des ressources et les lacunes que renfermaient les plans d'intervention.

La *Loi sur la protection civile* de 1988 prescrit que les ministres sont tenus de relever les risques de situations de crise civile propres à leur secteur de responsabilité et d'élaborer des plans d'intervention civile.

Le Comité permanent des comptes publics

24.10 Le Comité permanent des comptes publics (le Comité) se penchait sur notre rapport le 30 janvier et le 1er février 1990. Dans son cinquième rapport présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1989, le Comité formulait plusieurs recommandations ayant pour objet d'améliorer les plans d'intervention fédéraux. Il demandait

Dans notre Rapport de 1989, nous soulignions que les objectifs et les échéances de la planification d'urgence en cas de situation de crise nationale n'étaient pas clairement énoncés.

Dans un rapport de 1990 du Comité des comptes publics, l'établissement d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai de tous les plans d'intervention était recommandée.

au vérificateur général d'évaluer la réponse donnée par le gouvernement aux recommandations que lui avait adressées le Comité.

24.11 Le rapport du Comité permanent des comptes publics recommandait à Protection civile Canada (PCC) de prendre des mesures particulières et l'enjoignait de répondre aux recommandations avant le 31 mars 1991. Parmi les recommandations figuraient les suivantes :

- que PCC dresse un échéancier des décrets et des règlements nécessaires pour désigner, aux termes de la *Loi sur les mesures d'urgence*, les régies responsables dans les diverses situations de crise nationale;
- que PCC améliore les instructions qu'elle donne aux organismes fédéraux en précisant leur rôle et l'ampleur de leur intervention dans les diverses situations de crise;
- que PCC termine le plus tôt possible le Plan national d'intervention en cas de tremblement de terre en collaboration avec les autorités provinciales;
- que PCC collabore avec les organismes responsables de la planification d'intervention nationale en vue de l'établissement d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai de tous les plans d'intervention;
- que le gouvernement s'assure que les organismes responsables de la planification de l'intervention nationale communiquent à PCC des délais réalistes pour l'élaboration et la mise à l'essai de leurs plans d'intervention et qu'ils les respectent.

24.12 Depuis le dépôt du rapport du Comité, le gouvernement a proposé des modifications à l'organisation de la protection civile et à la démarche connexe. En effet, dans son budget présenté en février 1992, le gouvernement annonçait son intention de faire relever à nouveau PCC du ministère de la Défense nationale. Au moment de rédiger le présent rapport, les particularités de l'arrangement n'avaient pas encore été fixées. La proposition contenue dans le budget pourrait dégager les ministères de l'obligation de déposer un rapport annuel devant le Parlement; dans les circonstances, l'article de la *Loi sur la protection civile* qui décrit cette obligation serait probablement abrogé.

Au Canada, les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent la responsabilité de planifier les mesures d'urgence

24.13 Il incombe d'abord aux municipalités de réagir en situation de crise. Si l'ampleur de la crise dépasse les moyens de la municipalité, le gouvernement provincial est tenu d'intervenir. En dernier lieu, les provinces peuvent faire appel au gouvernement fédéral si elles sont incapables de venir à bout de la situation.

24.14 Il importe de tenir compte de ce partage des responsabilités, car il circonscrit la planification détaillée qui peut avoir lieu à l'échelon fédéral pour contrer une situation d'urgence. Il appelle également la collaboration de tous les paliers de gouvernement pour veiller à ce que les plans, les politiques et les méthodes d'intervention se complètent.

Objectifs et étendue de la vérification

24.15 Nous avons examiné la planification des mesures d'urgence au gouvernement fédéral en prévision de situations d'urgence majeures en temps de paix, dans lesquelles les gouvernements provinciaux seraient susceptibles de demander une aide importante du gouvernement fédéral, ainsi que la réponse donnée par ce dernier aux recommandations mises de l'avant par le Comité permanent des comptes publics. Nous avons passé en

revue l'état de préparation à l'intervention, les mesures particulières visant à empêcher ou à limiter les dommages causés par des tremblements de terre, des accidents nucléaires et des déversements de produits chimiques ou de pétrole en milieu marin et ailleurs. Nous nous sommes penchés sur les travaux effectués par Protection civile Canada, le ministère des Transports, tout particulièrement la Garde côtière canadienne, et les ministères de l'Environnement; de l'Emploi et de l'Immigration; des Communications; de la Défense nationale; de la Santé nationale et du Bien–être social; de l'Énergie, des Mines et des Ressources; de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Nous avons également examiné de l'information fournie par la Commission de contrôle de l'énergie atomique, mais nous n'avons pas effectué d'examen de son activité de réglementation. Nous nous sommes penchés, en outre, sur la planification des mesures d'urgence visant au maintien de l'ordre public et à l'intervention en temps de guerre, dans la mesure où l'activité exercée dans ces secteurs se rapporte au potentiel d'intervention en temps de paix.

24.16 Nous n'avons pas examiné l'application par le ministère des Transports de la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, la planification des mesures d'urgence pour contrer les épidémies, les inondations, les tornades et les incendies de forêt. Nous n'avons pas abordé non plus le rôle et la capacité des organismes bénévoles comme la Société canadienne de la Croix–Rouge. À ce moment, il convient de faire une mise en garde supplémentaire. Nous invoquons à quelques reprises des déclarations faites par les ministères. Ces déclarations représentent le point de vue des ministères sur les questions que nous avons soulevées. Elles ne sont incluses que pour mettre en contexte nos constatations et donner des indications sur les mesures prévues par les ministères.

Évaluation globale

Possibilité d'améliorations poussées

24.17 Nous avons constaté qu'en règle générale, la recherche de solutions à des problèmes de longue date en planification des mesures d'urgence à l'échelon fédéral n'était pas entreprise dans des délais raisonnables. Nous nous inquiétons de ce que les retards mis à élaborer des plans coordonnés et des mesures de soutien pour les situations de crise majeure diminuent la capacité qu'a le gouvernement d'intervenir efficacement au moment d'une catastrophe, par exemple :

- Cinq ans après que nous avons soulevé la question, la partie générale (partie I) du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre (PNSTT), qui pose un cadre en vue de la planification ultérieure, est près d'être achevée. Toutefois, les travaux se poursuivent en vue de la partie II du Plan, soit les plans portant sur la fonction de soutien exercée par les ministères en cas d'urgence.

- Le ministère de l'Environnement apprenait au Cabinet, en juin 1991, que la plupart des recommandations importantes présentées en 1986 dans le document intitulé «Étude des répercussions de Bhopal» étaient restées lettre morte, quoique certaines d'entre elles aient été mises en oeuvre, comme la recommandation d'établir le Conseil canadien des accidents industriels majeurs.

- Un examen effectué en 1986, à la suite de l'accident survenu à Tchernobyl, a mené à la recommandation d'importantes améliorations à apporter au plan d'intervention du gouvernement fédéral en cas d'urgence nucléaire. La majorité de ces améliorations n'ont pas été mises en oeuvre ou en sont encore aux

premières étapes d'élaboration. La révision du plan devrait être prioritaire.

- Il reste à clarifier les attributions des ministères responsables de la planification des mesures d'urgence et à améliorer la coordination interministérielle.

Nous avons constaté qu'en règle générale, la recherche de solutions à des problèmes de longue date en planification des mesures d'urgence à l'échelon fédéral n'était pas entreprise dans des délais raisonnables. Ces retards risquent de réduire la rapidité d'intervention en situation d'urgence, un facteur d'une importance capitale pour la protection de la vie humaine et des biens.

24.18 Ces retards risquent de réduire la rapidité d'intervention en situation d'urgence, un facteur d'une importance capitale pour la protection de la vie humaine et des biens. Il faut s'entendre au préalable sur les rôles et responsabilités de chacun et sur les procédures à mettre en cours. Le besoin d'agir sans attendre a été mis en évidence récemment, à l'occasion d'un exercice national de protection civile qui a révélé que d'importants problèmes minaient le potentiel d'intervention du gouvernement fédéral en cas de situation d'urgence majeure. Notre rapport traite des résultats d'évaluation de l'exercice et des démarches faites en vue de résoudre certains des importants problèmes qu'il a permis de relever.

24.19 Nous sommes d'avis que les retards sont attribuables à un ensemble de facteurs, y compris les différends qui opposent les ministères en matière de partage de compétences, l'affectation des ressources à d'autres questions prioritaires, la complexité de la coordination des plans avec les provinces, le fait qu'on ne se sente pas pressé d'agir, ce qui s'explique peut-être par le fait que le Canada n'a pas connu de catastrophe dans un passé proche. Nous présentons ci-après nos constatations et nos conclusions détaillées.

Responsabilités des ministères

Il faut clarifier les rôles des ministères responsables

24.20 Le Comité permanent des comptes publics a jugé nécessaire qu'on clarifie les responsabilités des ministères, «qu'on précise qui est responsable de la protection civile et qu'on évite les conflits de compétence entre les organismes fédéraux. Il est essentiel que les problèmes de ce genre ne nuisent pas aux opérations en cas de catastrophe.»

24.21 En mars 1991, Protection civile Canada déclarait au Comité, essentiellement, qu'il importe avant tout de désigner les ministres responsables de la planification des mesures d'urgence touchant aux secteurs fonctionnels qui subiraient des répercussions en cas de situations de crise. Il est question de cet impératif dans le projet de décret concernant la gestion de la protection civile, en voie d'être rédigé, qui désignera les ministres responsables de la planification fonctionnelle dans douze secteurs. La consultation des ministères au sujet de l'ébauche la plus récente du décret tire à sa fin, et celui-ci sera déposé sous peu devant le Cabinet.

24.22 Le projet de décret vise particulièrement à réinstaurer les rôles et responsabilités des ministères tels qu'ils étaient définis dans la Politique du gouvernement fédéral en cas de crise, en date de 1980 et dans le décret du Conseil, en date de 1981. Celui-ci a été abrogé en 1987.

24.23 L'élaboration du projet de décret a été mise en cours à l'automne de 1988. Protection civile Canada le jugeait nécessaire car, à très peu d'exceptions près, les responsabilités des ministères en matière de planification des mesures d'urgence n'étaient pas énoncées ailleurs. Néanmoins, le Bureau du Conseil privé préférait invoquer l'autorité administrative du Cabinet plutôt qu'un texte réglementaire pour désigner les ministères responsables de la planification des mesures d'urgence dans des secteurs particuliers et pour préciser les responsabilités de chacun. Le Bureau du Conseil privé estime que les lois et les textes réglementaires applicables définissent déjà les responsabilités des ministères. De plus, les ministères clés se sont opposés à ce que le décret repose

sur les rôles et responsabilités arrêtés en 1981.

24.24 À cause de l'opposition que suscitait le décret, il a été décidé en janvier 1992 de mettre fin à sa préparation et de procéder plutôt à un examen global de la politique en vigueur.

Il y a encore lieu d'améliorer la coordination interministérielle

24.25 Les deux principaux comités interministériels qui s'occupent de la planification des mesures d'urgence sont le Comité consultatif du ministre sur la protection civile et le Comité interministériel de coordination. Le premier est chargé de la direction globale, tandis que le deuxième s'occupe surtout de coordonner la planification détaillée. Il existe également un certain nombre de sous–comités chargés d'une vaste gamme de questions, lesquels transmettent normalement des renseignements utiles aux participants.

24.26 Vers la fin de 1989, le Comité consultatif du ministre a entrepris de fixer des priorités générales en matière de protection civile à l'échelle du gouvernement. Au milieu de 1991, il avait dressé une liste de priorités pour le gouvernement dans son ensemble. Les résultats d'une enquête menée auprès des ministères par Protection civile Canada au début de 1992 ont révélé qu'un peu plus de la moitié des activités des ministères en matière de planification de mesures d'urgence se rapportaient aux priorités qu'avait approuvées le Comité. Protection civile Canada avait également amélioré sa surveillance des progrès accomplis par les ministères en matière de planification.

24.27 Néanmoins, jusqu'à récemment, on déplorait le peu de progrès réalisés dans la planification interministérielle et coordonnée des mesures d'urgence à mettre en oeuvre en cas de situation de crise majeure provoquée par un déversement de pétrole ou de produits chimiques, un accident nucléaire ou un tremblement de terre. À témoin, ce n'est que récemment que les ministères ont convenu d'une structure de gestion fondamentale, qui régirait l'intervention en cas de tremblement de terre, et la planification de l'intervention interministérielle en cas de déversement majeur de pétrole ou de produits chimiques vient à peine d'être entreprise. Les ministères commencent à conclure des protocoles d'entente bilatéraux et multilatéraux, qui font le point sur leurs responsabilités réciproques dans des situations données, ou à mettre sur pied des comités interministériels qui ont pour mission de tirer au clair les responsabilités de chacun.

Jusqu'à récemment, on déplorait le peu de progrès réalisés dans la planification interministérielle et coordonnée des mesures d'urgence à mettre en oeuvre en cas de situation de crise majeure provoquée par un déversement de pétrole ou de produits chimiques, un accident nucléaire ou un tremblement de terre.

24.28 Protection civile Canada a affirmé au Comité permanent des comptes publics que «les conflits de compétence sont rares et ... concernent seulement le partage des responsabilités entre les autorités fédérales, provinciales et municipales». Toutefois, l'évaluation que Protection civile Canada a fait de CANATEX, un exercice de grande envergure ayant pour objet de vérifier l'état de préparation à une situation d'urgence nationale provoquée par des événements internationaux, a mis au jour la probabilité de chevauchements de pouvoirs, de responsabilités et de besoins en ressources entre les régies nationales d'urgence mêmes, entre ces dernières et les ministères dont elles relèvent, et entre les régies et les organismes centraux.

24.29 Le rapport d'évaluation concluait qu'à défaut de recenser et de régler les chevauchements de responsabilités, ceux–ci provoqueront le désarroi au moment où les conséquences d'une telle situation seront les plus lourdes. Ainsi, au moment d'une crise, les utilisateurs pourraient se disputer les mêmes ressources.

Le rapport d'évaluation de CANATEX signalait la nécessité de recenser et de régler les cas de chevauchements des responsabilités, car ils risquent de provoquer le désarroi au moment où les conséquences d'une telle situation seront les plus lourdes.

Loi sur les mesures d'urgence

Contestation de l'utilité de la *Loi sur les mesures d'urgence*

24.30 Un des objectifs de la *Loi sur les mesures d'urgence* consiste pour le gouvernement à pouvoir mettre en place assez facilement, lorsque les conditions s'y prêtent, un mécanisme solide qui permette de déclarer l'existence d'une crise nationale, sans que ce mécanisme soit considéré comme ayant supprimé les droits civils, les prérogatives du Parlement ou les pouvoirs d'autres compétences.

24.31 Certains ministères s'inquiètent de ce que le gouvernement renonce peut–être à invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* pour déclarer l'existence d'une crise nationale du fait que la Loi impose la consultation des provinces, la discussion de la situation au Parlement et la surveillance par celui–ci des mesures prises. À défaut d'une telle déclaration, ils estiment qu'ils ne seront pas investis du pouvoir nécessaire à une intervention immédiate et efficace. Certains d'entre eux envisagent de répertorier les pouvoirs supplémentaires dont ils auraient besoin pour intervenir en situation de crise nationale, lorsque cette dernière n'est pas déclarée, ou de crise dont l'ampleur va croissant; ils jugent nécessaire de modifier la *Loi sur les mesures d'urgence*. Le ministère de la Justice a fait savoir que cette question mérite d'être examinée plus à fond.

24.32 Le ministère de la Défense nationale, dont relève maintenant Protection civile Canada, a la responsabilité première de décider s'il y a lieu de modifier la loi. Protection civile Canada estime que ces inquiétudes sont sans fondement et qu'elles pourraient amener les ministères à diminuer inutilement leurs activités de préparation à une situation d'urgence majeure. Elle est d'avis que si les inquiétudes exprimées par les ministères sont fondées, il est possible de les dissiper facilement en rédigeant des projets de lois spéciales dans l'exercice des fonctions de protection civile des ministères.

CANATEX et questions connexes

24.33 Comme nous l'avons déjà mentionné, CANATEX a consisté en l'exécution, par un grand nombre de ministères, des tâches qui leur avaient été assignées. Protection civile Canada affirme que sa stratégie consiste à faire appel à de tels exercices pour mettre à l'essai les plans d'intervention et faire progresser la planification des mesures d'urgence par le gouvernement fédéral, les provinces et le secteur privé afin de respecter une échéance donnée. CANATEX est le premier exercice du genre. Même s'il s'agissait d'une évaluation de l'état de préparation actuelle à une crise nationale provoquée par des événements internationaux, certains de ses résultats sont néanmoins transposables aux situations d'urgence qui surviennent en temps de paix.

24.34 De façon générale, CANATEX a été qualifié d'utile par les ministères. Nombre d'entre eux ont constaté qu'à la suite de l'exercice, la haute direction était plus sensible aux besoins d'une participation des échelons supérieurs et en comprenait mieux la nécessité.

24.35 Il n'en demeure pas moins que les ministères et Protection civile Canada (PCC) s'entendent pour dire que l'utilité de l'exercice a été diminuée du fait que :

- les ministères clés n'y ont pas participé pleinement à cause des responsabilités qu'ils assumaient par rapport à la guerre du Golfe;
- les capacités d'intervention régionales et sectorielles des ministères n'ont pas été mises à l'épreuve.

24.36 Qui plus est, les grands ministères estimaient qu'il aurait été plus avantageux de simuler une interven-

tion dans le cadre d'un scénario déterminé, mettant en scène une suite d'événements, plutôt que de se concentrer sur cinq grandes activités. Pour sa part, PCC jugeait que l'imprévisibilité, soit l'absence de scénario, permettait d'éprouver dans des conditions plus réalistes le potentiel d'intervention des ministères.

24.37 Les ministères, le Bureau du Conseil privé y compris, ont examiné les résultats de l'appréciation faite par PCC de l'exercice CANATEX. Le Bureau du Conseil privé s'est dit opposé, en mars 1991, à ce que les ministres se penchent sur toute recommandation formulée à la suite de CANATEX à moins d'une évaluation des conclusions tirées de ce dernier à la lumière des questions soulevées lors de la guerre du Golfe. Il a donc recommandé que les résultats de CANATEX soient à nouveau pris en considération, mais à la lumière de l'expérience acquise lors de la guerre, et il a fait savoir qu'il était d'une importance capitale que l'analyse ainsi effectuée soit rigoureuse et exhaustive. Nous avons constaté qu'une telle analyse n'avait pas été effectuée. Nous nous sommes penchés sur les rapports émanant des ministères concernant les leçons tirées de la guerre du Golfe en ce qu'elles se rapportent à la protection civile. Hormis le ministère de la Défense nationale, la plupart des ministères ont fait savoir que leurs capacités n'avaient pas été mises à l'épreuve de manière sensible.

Les résultats de CANATEX indiquent le besoin d'améliorations majeures

24.38 PCC a effectué une évaluation de CANATEX après le fait. Nous traitons ci-après des résultats de cette évaluation et des démarches faites en vue de régler les problèmes que l'évaluation a permis de relever. CANATEX a mis au jour d'importants problèmes dans le régime fédéral de planification des mesures d'urgence. De façon générale, les ministères sont d'accord avec les résultats de l'évaluation. On a entre autres répertorié les problèmes suivants :

- l'absence d'un guide d'intervention gouvernemental, à jour et complet, exposant la marche à suivre par les ministères en cas de crise;
- le manque de guides d'intervention ministériels, qui énoncent les responsabilités du personnel et les mesures qu'il doit prendre lorsque survient une situation d'urgence;
- l'absence de télécommunications protégées;
- des lacunes dans l'état de préparation de l'industrie à une situation d'urgence civile;
- l'absence de politique formelle de la part du gouvernement sur la question de savoir s'il faut continuer d'appuyer les mesures de protection civile mises en place dans les années 50 pour contrer la menace d'une attaque nucléaire, y compris le système d'alerte, le programme des abris destinés au public et la surveillance des irradiations, mesures qui, pour la plupart, laissent à désirer.

CANATEX a mis au jour d'importants problèmes dans le régime fédéral de planification des mesures d'urgence.

Il faut améliorer la gestion des communications

24.39 L'exercice CANATEX a également mis en lumière un grave problème relatif à la désignation des communications essentielles en cas d'urgence, à l'établissement d'un ordre de priorité dans ce domaine et au traitement expéditif des communications prioritaires et urgentes. Souvent, les communications d'importance critique concernant CANATEX étaient enfouies sous une montagne de communications courantes. Le règlement de ce problème est tributaire d'une formation améliorée aux employés des ministères qui rédigent, expédient et reçoivent les messages.

Inquiétudes au sujet de l'appareil gouvernemental de gestion de crise

24.40 CANATEX a permis également de s'interroger sur le potentiel d'efficacité qu'offrait l'appareil décentralisé et réactif de gestion des situations d'urgence en temps de paix, qui a pris forme peu à peu dans la bureaucratie fédérale. D'après l'évaluation faite dans le cadre de CANATEX, d'aucuns s'inquiètent de savoir qui prendrait en main l'appareil fédéral en cas de situation d'urgence majeure et s'occuperait, ce faisant, de déclencher les systèmes d'alerte, de coordonner la politique, de fixer les priorités et de formuler des directives.

24.41 La question de savoir si l'appareil central de gestion de crise dont s'est doté le gouvernement est à la hauteur de la situation provoque des débats au sein du gouvernement. Le cadre global prévu actuellement pour la gestion de crises à l'échelon fédéral est fondé sur le principe d'une intervention souple, avec la mise en place de comités spéciaux de ministres et de sous–ministres et, s'il y a lieu, de comités parallèles auxquels siégeraient des fonctionnaires.

24.42 Le Bureau du Conseil privé a confiance en cette structure et estime que les lacunes mises au jour lors de l'exercice témoignent de la conception de ce dernier et des contraintes auxquelles il était soumis.

Réponse à CANATEX

24.43 Des mesures ont été prises pour répondre à certaines des préoccupations soulevées par CANATEX. À titre d'exemple, les ministères se sont dotés de services sûrs de téléphonie et de télécopie, et Protection civile Canada coordonne la rédaction d'un guide d'intervention du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé s'est chargé de rédiger la section qui porte sur la gestion de crise.

24.44 Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a mis sur pied un comité interministériel qui doit se pencher sur les problèmes que pose l'état de préparation de l'industrie, bien qu'il affirme que le rôle du comité fait suite aux événements qui se sont déroulés pendant la guerre du Golfe.

24.45 Pour ce qui est du maintien d'un système d'alerte, le ministère des Communications affirme que le gouvernement entend s'en tenir aux services de télécommunications existants pour avertir le public d'une situation d'urgence plutôt que de se doter de son propre réseau.

24.46 L'adoption d'un guide d'intervention du gouvernement est une condition préalable au règlement d'un grand nombre de préoccupations importantes. La préparation de ce guide est en cours depuis environ deux ans, et PCC prévoit qu'il sera terminé en décembre 1992. Toutefois, les points de vue des ministères sur ce que le guide devrait contenir divergent sensiblement.

Réserves de matériel médical

24.47 Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social tient des réserves de fournitures et de matériel médicaux. Environ la moitié d'entre elles sont réparties entre sept dépôts qui relèvent du ministère de la Défense nationale, l'autre moitié étant gardée à 1150 différents emplacements au Canada. Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social estime à environ 200 millions de dollars la valeur de remplacement de ces réserves, et il engage environ 1,4 million de dollars chaque année à leur gestion et à leur exploitation. Les provinces décident des endroits où les réserves seront gardées et elles sont chargées de les maintenir et de les inspecter.

24.48 À la suite d'une vérification interne du ministère qui s'est déroulée en 1986, on a déterminé qu'en général le matériel était en bon état et que les réserves demeuraient nécessaires. PCC a conclu au besoin de les mainte-

nir et même d'augmenter les stocks à la suite d'une étude dont elle publiait les résultats en 1988. Par contre, une vérification interne ultérieure, qui a eu lieu au ministère en 1989, indiquait que des organismes fédéraux et provinciaux de même que des organisations non gouvernementales étaient très préoccupés par le contenu et l'emplacement des réserves et le fait qu'il en existait 1150 dans tout le Canada. Les vérificateurs recommandaient entre autres que le ministère mesure l'efficacité du maintien des réserves aux endroits choisis. Les résultats des évaluations effectuées en 1988 et en 1989 diffèrent sensiblement en ce qui concerne l'utilité des réserves. Même si les divergences ont été réglées, la Direction générale des services médicaux du ministère, suite à l'étude de 1988 et de concert avec les provinces, a amorcé un programme d'entretien préventif et de remise à neuf qui, à son avis, débouchera également sur la rationalisation des emplacements.

Rapports au Parlement

Les renseignements présentés au Parlement sur l'état de préparation à une situation d'urgence laissent à désirer

24.49 Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les propositions avancées par le gouvernement dans le cadre de son budget pourraient éliminer la nécessité de présenter au Parlement un rapport annuel sur l'état de préparation à une situation d'urgence à l'échelle du gouvernement. Il importe que ces renseignements soient disponibles au Parlement, peut–être en les ajoutant à la Partie III du Budget des dépenses du ministère de la Défense nationale.

24.50 À la demande du Comité permanent des comptes publics, notre Bureau a passé en revue les renseignements fournis au Comité et au Parlement sur l'état de préparation à une éventuelle crise. Nous avons constaté que cette information permet de faire connaître l'activité de chaque ministère, sans qu'il soit toutefois possible de déterminer de quelle façon elle concourt, dans le cadre d'un plan ministériel ou gouvernemental global, à l'acquisition d'une capacité d'intervention en cas de situation d'urgence majeure. En outre, les questions importantes qu'il reste à régler, par exemple les problèmes concernant le Plan d'intervention du gouvernement fédéral en cas d'urgence nucléaire dont il est fait état ci–dessous, sont passées sous silence.

État de préparation à une catastrophe

24.51 Les sections précédentes du présent chapitre ont porté sur des questions d'ordre général en matière de planification des mesures d'urgence par le gouvernement fédéral. Les sections qui suivent traitent du potentiel d'intervention du gouvernement en cas de tremblement de terre, d'urgence nucléaire et de déversement de pétrole ou de produits chimiques.

Tremblements de terre

Contexte

24.52 La Commission géologique du Canada (la Commission géologique), rattachée au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, révèle que depuis l'arrivée des colons européens, il y a de cela environ 150 ans, six tremblements de terre, dont l'intensité a varié de 6 à 7 à l'échelle de Richter, ont frappé la région située dans un rayon de 150 kilomètres du centre–ville de Vancouver. Les normes de conception que prescrit le *Code national du bâtiment du Canada* pour la région de Vancouver témoignent de cette expérience.

24.53 La Commission géologique indique qu'il existe une «zone de subduction» sous l'île de Vancouver. Cette expression s'entend du point de convergence de deux plaques de la

Nous avons constaté que l'information au Parlement permet de faire connaître l'activité de chaque ministère, sans qu'il soit toutefois possible de déterminer de quelle façon elle concourt, dans le cadre d'un plan ministériel ou gouvernemental global, à l'acquisition d'une capacité d'intervention en cas de situation d'urgence majeure.

Selon une étude sur les conséquences d'un éventuel tremblement de terre majeur dans la partie sud de la Colombie–Britannique, on estime que le nombre de mortalités se chiffrerait à quelques centaines, le nombre de blessés graves à plusieurs centaines et les pertes économiques à plusieurs milliards de dollars.

croûte terrestre, qui se déplacent l'une sous l'autre. Selon la Commission, la plaque inférieure ne se déplace que périodiquement, dans certaines conditions. Autrement dit, les deux plaques peuvent se trouver bloquées l'une contre l'autre jusqu'à ce que la tension accumulée entre elles soit suffisante pour provoquer une rupture subite.

24.54 Au dire de la Commission géologique, la croûte océanique qui se trouve dans la zone de subduction sous l'île de Vancouver présente des caractéristiques qui se retrouvent en six autres endroits du Pacifique. Cinq d'entre eux ont subi des tremblements de terre cataclysmiques inscrits dans les annales. Le plus récent s'est produit au large de la côte ouest du Mexique en 1985 et a provoqué d'importants dégâts. Un autre phénomène commun aux zones de subduction : il n'y a pas de tremblements de terre mineurs à la frontière des plaques convergentes qui s'y trouvent. La Commission géologique signale que le réseau de surveillance de l'activité sismique sur la côte ouest n'a décelé aucune activité à la frontière de convergence située sous l'île de Vancouver. D'autres indices portent aussi à croire que les plaques sont bloquées.

24.55 La zone de subduction s'étend de la Californie du Nord à la partie septentrionale de l'île de Vancouver. Une étude menée récemment au large de l'État de Washington estime de 2 à 10 p. 100 le risque que se produise un tremblement de terre de taille catastrophique dans la zone de subduction au cours des 50 prochaines années.

24.56 La Commission géologique voudrait procéder plus rapidement aux études prévues pour la région de l'île de Vancouver afin de déterminer s'il y a des indices qui tendent à confirmer la possibilité que des événements d'une telle envergure se produisent dans la région. Pour ce faire, elle bonifierait le réseau de surveillance afin de pouvoir circonscrire les endroits où la tension s'accumule dans la croûte terrestre et en mesurer le taux d'augmentation. Elle ajoute que les ressources financières qu'elle est à même de consacrer à ce projet et à des projets connexes sont limitées. Elle prévoit utiliser les renseignements dont elle dispose pour mettre à jour les cartes des zones sismiques afin de tenir compte des conséquences du tremblement de terre catastrophique dans l'édition revue de 1995.

Pertes causées par les tremblements de terre

24.57 Une étude effectuée récemment avait pour objet d'apprécier l'incidence économique d'un tremblement de terre d'une intensité de 6,5 à l'échelle de Richter, dans la partie sud de la Colombie–Britannique. L'intensité retenue aux fins de l'étude est sensiblement inférieure à celle d'un tremblement de terre «catastrophique», mais elle se rapproche de l'importance de ceux qui se sont produits régulièrement dans la région.

24.58 Selon cette étude, on estime que, dans une telle éventualité, le nombre de mortalités se chiffrerait à quelques centaines, le nombre de blessés graves à plusieurs centaines et les pertes économiques à plusieurs milliards de dollars. Évidemment, les pertes réelles varieraient selon l'intensité de l'événement, de même que l'endroit et le moment où il se produit. En outre, les études étant sujettes à des contraintes imposées par la méthode utilisée et les ressources disponibles, on ne peut tirer de ces résultats qu'une idée générale de l'ampleur des pertes réelles.

24.59 L'étude laisse aussi entendre qu'il faudrait d'autres analyses plus détaillées de l'aspect économique et de la vulnérabilité des structures essentielles telles que les écoles, les hôpitaux, les ponts, les aqueducs, les égouts et les réseaux électriques pour que les gouvernements et les sociétés privées soient en mesure de prendre des décisions. La question de savoir qui entreprendra et qui financera ces étu-

des fait depuis longtemps l'objet de discussions entre les divers paliers de gouvernement. À un moment donné, le gouvernement fédéral envisageait de dresser une série d'estimations de base, mais il a reconnu qu'il appartenait aux provinces de se charger de cette tâche. Jusqu'à présent, la planification des mesures d'urgence s'est déroulée en grande partie en l'absence de telles estimations.

Plan national de soutien en cas de tremblement de terre

Le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre (PNSTT) est un cadre en vue d'une planification plus détaillée; il ne s'agit pas d'un plan opérationnel

24.60 Dans notre Rapport de 1987, nous signalions le peu d'avancement dans la mise en oeuvre d'un plan d'intervention en cas de tremblement de terre. En janvier et février 1990, le Comité des comptes publics soulevait la nécessité de mettre en place, le plus rapidement possible, un plan national à cet égard. En août 1990, Protection civile Canada (PCC) s'est désignée organisme responsable de l'élaboration du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre. Les travaux ont été retardés à plusieurs reprises à cause de différends au sujet de la structure de gestion (le concept des opérations), de la sous–estimation de l'importance de la logistique et de la complexité de coordonner la planification avec les provinces. Selon PCC, les sous–ministres devaient approuver, avant la fin de l'été de 1992, la partie 1 du plan, dans laquelle sont énoncés les responsabilités et les rôles généraux des ministères. Les plans portant sur la fonction de soutien exercée par les ministères en cas d'urgence sont censés être terminés avant le printemps de 1993.

24.61 Le PNSTT est conçu en tant que plan national d'assistance à la Colombie–Britannique, mais il ne s'agit pas d'un plan opérationnel. Il n'y est pas dit quelles sont les capacités d'intervention du gouvernement fédéral et des autres paliers de gouvernement, ni quelle assistance le gouvernement fédéral doit fournir.

24.62 Au moment de la rédaction du présent rapport, le PNSTT avait été l'objet de discussions avec les représentants des gouvernements de la Colombie–Britannique et de l'Alberta. D'autres provinces ont été informées du plan, mais leur apport n'y a pas été intégré. Nous trouvons inquiétante cette façon de faire, car la Commission géologique du Canada indique que le danger de tremblement de terre dans l'est du Canada est également important. Au dire de la Commission, le danger guette particulièrement les vallées de l'Outaouais et du Saint–Laurent, le Nouveau–Brunswick et la partie méridionale de Terre–Neuve.

Il n'est pas dit dans le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre quelles sont les capacités d'intervention du gouvernement fédéral et des autres paliers de gouvernement, ni quelle assistance le gouvernement fédéral doit fournir.

Recherche et sauvetage en milieu urbain et plans de rétablissement

24.63 Le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre ne désigne pas de responsables des opérations de recherche et sauvetage en milieu urbain en cas de tremblement de terre majeur et ne comprend pas non plus de plan de rétablissement. Les données statistiques utilisées par le ministère de la Défense nationale dans son plan d'intervention en cas de tremblement de terre révèlent que plus de 96 p. 100 des victimes qui survivent à l'événement doivent être sauvées et soignées dans les premières 24 heures. La responsabilité des opérations de recherche et sauvetage appartient aux municipalités aux termes du plan d'intervention en cas de tremblement de terre dont s'est munie la Colombie–Britannique. L'absence de capacité spécialisée de recherche et sauvetage intensif en milieu urbain a souvent été citée comme étant l'une des causes des pertes de vie humaine lors de plusieurs tremblements de terre récents.

24.64 Le PNSTT n'a pas pour objet de traiter la question de la remise en état des zones sinistrées à la suite d'un tremblement de terre. Il reste à élaborer un plan de rétablissement.

Rôles des ministères de la Défense nationale, des Transports et des Communications

24.65 En juillet 1992, le ministère de la Défense nationale (MDN) consentait à prendre en charge l'établissement et le fonctionnement d'un système national de gestion de la logistique qui pourra servir, le cas échéant, à coordonner et à contrôler l'expédition, à l'échelle nationale, des ressources destinées à une zone sinistrée désignée. Le plan de mise en oeuvre fournira des directives détaillées relatives aux fonctions de sept zones de rassemblement réparties dans tout le Canada, d'un maximum de cinq zones d'attente avancées en Colombie–Britannique et, au besoin, d'un maximum de dix points de distribution sur les lieux mêmes du sinistre. Le plan de mise en oeuvre repose principalement sur le transport aérien, puisqu'on ne prévoit pas pouvoir recourir au transport terrestre pendant la période de première intervention.

24.66 Une étude menée par le MDN en 1992 a abouti à la conclusion que le ministère dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées, pour augmenter le niveau de ses opérations en cas de tremblement de terre majeur et pour assurer la gestion des opérations logistiques. Cette conclusion repose sur l'hypothèse selon laquelle la majorité des unités des Forces canadiennes seraient stationnées aux endroits où elles se trouvent en temps de paix, qu'elles pourraient être déployées rapidement et que les ministères et organismes concernés par le PNSTT seraient prêts à exercer une activité de longue durée, voire jusqu'à 30 jours, 24 heures par jour, 7 jours par semaine.

24.67 Le MDN est à élaborer un plan intégral de logistique, et il estime pouvoir en soumettre une version finale à l'approbation de la haute direction avant décembre 1992. Le MDN a également dressé son propre plan d'intervention immédiate en cas de tremblement de terre en Colombie–Britannique, afin de coordonner l'action des Forces canadiennes dans cette province. Ce plan a été avalisé en mai 1991. Le cas échéant, le MDN donnerait suite aux demandes de soutien supplémentaire dans le cadre de ses responsabilités d'assistance aux autorités civiles.

24.68 En vertu du PNSTT, il est possible que le gouvernement fédéral se voit demander de répondre à un large éventail de besoins en transport civil; toutefois, il reste à déterminer s'il est à même de le faire. Le PNSTT confère au ministère des Transports la responsabilité globale de faire le nécessaire pour que soient en place des services de transport civils. Étant donné le peu de ressources en transport dont dispose le ministère des Transports et ses pouvoirs légaux restreints, il affirme qu'il ne sera apte à assumer ce rôle que si le gouvernement invoque la partie III de la *Loi sur les mesures d'urgence* ou adopte un décret spécial pour l'habiliter à déployer des ressources civiles. Le ministère des Transports affirme avoir déjà rédigé un projet de texte réglementaire qui permettrait l'adoption d'un tel décret.

24.69 Immédiatement après un tremblement de terre catastrophique, les communications sont d'une importance capitale. Un tremblement de terre catastrophique aurait probablement pour effet de détruire les réseaux de communication existants et, dans l'immédiat, les communications seraient en grande partie limitées aux services de radioamateurs. Il faudrait compter, au bas mot, de 48 à 72 heures pour rétablir partiellement le réseau des télécommunications. À cet égard, le ministère des Communications envisage, comme mesure

provisoire, le recours au satellite MSAT lorsque celui–ci aura été mis en service en 1994. Le ministère des Communications estime que ce recours atténuerait, dans une certaine mesure, la perturbation majeure des services qui serait inévitable dans les circonstances.

24.70 Dans un rapport paru récemment, Protection civile Canada affirmait que la plupart des services régionaux de la région du Pacifique des ministères fédéraux, exception faite du MDN et de la Garde côtière canadienne, étaient dotés de moyens de communications qui seraient insuffisants en cas de catastrophe. Pour régler ce problème, le ministère des Communications entreprendra une évaluation des besoins en télécommunications.

CANATEX 2

24.71 Les ministères s'emploient à mener à terme, d'ici le printemps de 1993, leur activité de planification en vue de l'exercice d'intervention en cas de tremblement de terre, appelé CANATEX 2, prévu pour avril 1994. Cet exercice devait d'abord se dérouler au début de 1993. Si aucun changement n'y est apporté, CANATEX 2 consistera en la mise à l'essai des plans d'intervention en cas de tremblement de terre qu'ont élaborés le gouvernement fédéral, la Colombie–Britannique et l'Alberta. Un exercice s'est déroulé en mai 1992, en Colombie–Britannique, en vue de désigner une équipe de soutien régional du gouvernement fédéral en cas de tremblement de terre et de faire connaître aux participants le centre d'intervention provincial et les services de soutien nécessaires. Au moment de rédiger le présent rapport, CANATEX 2 n'avait pas encore été soumis à l'approbation du Cabinet.

Urgences nucléaires

Contexte

24.72 Aux termes de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (la Commission), en l'occurrence l'organisme de réglementation du secteur nucléaire au Canada, est chargée de l'inspection et de la réglementation des matières nucléaires pendant leur cycle de vie complet. Ses responsabilités englobent la réglementation des grands réacteurs nucléaires, l'utilisation de matières radioactives à des fins industrielles et institutionnelles et le transport et l'élimination des déchets nucléaires radioactifs. Nous avons examiné l'information fournie par la Commission au sujet de la sécurité du secteur nucléaire et de la prévention des accidents dans ce milieu.

24.73 En 1989, le Conseil du Trésor approuvait l'octroi de crédits supplémentaires importants à la Commission afin de régler des problèmes touchant à la réglementation de l'industrie nucléaire canadienne. Nous décrivons ces problèmes ci–dessous. La Commission nous apprenait récemment que même si elle avait en grande partie fini de recruter le personnel qu'on lui avait autorisé, il faudrait quand même compter plusieurs années avant que l'on puisse améliorer sensiblement les programmes d'exécution et d'inspection réglementaires. En 1992, cet organisme s'est appuyé sur les résultats de nouveaux examens pour informer le Conseil du Trésor que les résultats de l'évaluation qu'elle avait effectuée en 1989 étaient encore valables. En conséquence, le Conseil du Trésor a autorisé une nouvelle augmentation de l'effectif demandée par la Commission. Selon celle–ci, d'ici la fin de l'exercice financier 1993–1994, elle aura fait des progrès satisfaisants pour ce qui est de combler les lacunes

En ce qui concerne la possibilité que des accidents nucléaires surviennent dans des centrales, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a fait savoir au Conseil du Trésor que même si elle continue de croire que les centrales nucléaires offrent un degré de sécurité acceptable, cela ne signifie pas qu'elles ne posent aucun risque.

les plus graves que l'on trouve toujours dans le processus réglementaire.

24.74 En ce qui concerne la possibilité que des accidents nucléaires surviennent dans des centrales, la Commission de contrôle de l'énergie atomique a fait savoir au Conseil du Trésor que même si elle continue de croire que les centrales nucléaires offrent un degré de sécurité acceptable, cela ne signifie pas qu'elles ne posent aucun risque. En 1989, la Commission faisait les déclarations suivantes à l'appui d'une demande de ressources supplémentaires qu'elle déposait cette année–là. Les résultats d'un examen commandé par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont par la suite confirmé ces déclarations.

- Les nombreuses années d'exploitation sans accident qui sont l'apanage du programme nucléaire canadien ne constituent pas en soi la preuve d'une sécurité adéquate. Rien ne permet d'affirmer que les centrales CANDU sont plus sûres ou moins sûres que d'autres centrales nucléaires.

- Il est désormais reconnu que des accidents peuvent se produire de nombreuses façons par le jeu d'un ensemble de défaillances relativement communes, lesquelles prêtent peu à conséquence si elles ont lieu isolément.

- La Commission a effectué des vérifications de la sécurité de façon trop simpliste. Elle jugeait suffisant de s'en tenir à un contrôle aléatoire d'un nombre plutôt restreint de secteurs clés. Ces contrôles ont mis au jour suffisamment de problèmes de sécurité pour indiquer la nécessité d'un examen plus complet, étant donné que le risque que présentent les centrales nucléaires est éventuellement plus grand que ce que l'on croyait.

- Il se produit chaque année, dans les centrales nucléaires canadiennes, divers événements qui ont une incidence sur la sécurité. Il y a des retards importants dans les travaux d'entretien, les guides d'exploitation sont périmés, l'inspection se fait de manière incomplète et des défauts dans des usines en exploitation peuvent nécessiter une révision conceptuelle des installations.

Dispositifs de radiothérapie et appareils industriels

24.75 Un autre ensemble d'événements à envisager sont ceux qui concernent la perte ou le démantèlement de dispositifs de radiothérapie et d'appareils industriels, et dont la situation qui s'est produite à Goiânia au Brésil, en 1987, constitue un exemple. À Goiânia, un marchand de ferraille avait dispersé la matière radioactive contenue dans un irradiateur médical mis aux rebuts. D'après les renseignements disponibles, sur 250 personnes qui avaient été exposées à la matière en question, 4 sont mortes et 28 ont dû être hospitalisées. À court terme, la situation a eu des répercussions immédiates sur l'exportation des produits agricoles locaux.

24.76 En 1989, la Commission du contrôle de l'énergie atomique informait le Conseil du Trésor qu'il existait 3 300 utilisateurs sous licence de radio–isotopes au Canada, lesquels détenaient près de 5 000 licences. Elle signalait également à ce moment l'augmentation régulière du nombre d'inspections qui révélaient des conditions inacceptables. À titre d'exemple, la part des inspections effectuées dans les hôpitaux ayant permis de dépister des infractions aux conditions des licences est passée à 40 p. 100 en 1988, de 7 p. 100 qu'elle était en 1984. En 1987, des conditions inacceptables ont été mises en lumière par 33 p. 100 des inspections portant sur l'ensemble des utilisateurs de radio–isotopes. D'autres renseignements fournis par la Commission portent à croire que les personnes qui commettent des infractions

graves ne sont pratiquement jamais poursuivies en justice.

24.77 Plus de 600 000 lots individuels de matières radioactives ont été expédiés sur le territoire canadien en 1988, allant de petites quantités sous emballage industriel standard à des quantités très importantes de matières extrêmement radioactives placées dans des contenants massifs en acier et en plomb. Cette année–là, on a signalé 42 incidents de colis perdus, volés, endommagés ou expédiés incorrectement. La Commission affirme que la sécurité des lots n'est pas à risque si l'emballage est conçu et utilisé correctement. Or, pratiquement aucune inspection n'a été faite afin de contrôler l'utilisation conforme des emballages. Dans les rares cas d'inspection, le taux des infractions relevées porte à croire que de nombreux lots pourraient ne pas être conformes aux normes de sécurité en vigueur.

Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire

Il faut améliorer sensiblement le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire

24.78 Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social, le ministère responsable du plan, nous a indiqué qu'un comité interministériel spécial de la protection civile en cas d'urgence nucléaire avait été mis sur pied et chargé des questions dont nous faisons état ci–dessous.

24.79 Selon son libellé, le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire (PIFUN) s'applique aux situations d'urgence qui pourraient se produire loin des centrales nucléaires au Canada et à l'étranger ou qui pourraient être provoquées par l'essai d'armes nucléaires, des dispositifs nucléaires, des navires nucléaires civils et des émissions radioactives qui menacent le public. Le partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière d'intervention lorsque survient une urgence nucléaire est le même que pour les autres situations d'urgence. Le rôle du ministère de la Santé nationale et du Bien–être social a été défini dans la correspondance échangée de 1982 à 1984 entre le Premier ministre, le président du Conseil privé, le ministre responsable de la protection civile et le ministre de la Santé nationale et du Bien–être social.

24.80 L'accident nucléaire survenu en 1979 à Three Mile Island (Pennsylvanie) a été à l'origine de l'action du gouvernement fédéral dans ce secteur. La première version du PIFUN a été publiée par Santé nationale et Bien–être social en 1984.

Préoccupations suscitées par le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire

24.81 Le PIFUN a été mis à l'essai partiellement au moment de l'accident de Tchernobyl. Les résultats de cette expérience ont été examinés par Santé nationale et Bien–être social en 1986. Le rapport publié à la suite de l'examen de l'accident nucléaire survenu à Tchernobyl (URSS), le 26 avril 1986, recommandait vingt–quatre améliorations à apporter au PIFUN. Il préconisait, par exemple, des simulations périodiques en règle de l'application du plan; l'éclaircissement des objectifs du plan et des moyens de les réaliser; l'inclusion dans le plan, avec l'assentiment des provinces, d'un énoncé qui précise qui prendra la situation en charge si un accident se produit aux États–Unis et l'ajout au plan d'une annexe précisant des niveaux seuils de rayonnement ou radiation qui appellent des interventions données. La plupart des recommandations, y compris les précédentes, sont restées lettre morte, ou bien leur mise en oeuvre en est aux toutes premières étapes.

24.82 Le plan ne comporte aucune procédure normalisée qui énumère les tâches, précise le moment de leur exécution et désigne les postes particuliers auxquels ces tâches devraient être

La plupart des recommandations faites en 1986 en vue d'apporter des améliorations au Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire sont restées lettre morte, ou bien leur mise en oeuvre en est aux toutes premières étapes.

attribuées. De plus, Santé nationale et Bien–être social n'a reçu aucun plan ministériel de soutien au PIFUN.

24.83 Les provinces ont la responsabilité première de la santé et de la sécurité. Le PIFUN n'est pas clairement rattaché aux plans d'intervention provinciaux en cas d'urgence nucléaire. Dans la mesure du possible, le PIFUN devrait préciser le soutien et les ressources dont auraient besoin les provinces en cas d'accident nucléaire et l'endroit où elles pourraient obtenir les ressources nécessaires. Une action coordonnée en cas d'accident nécessite l'établissement de liens clairs.

Le Plan d'intervention fédéral en cas d'urgence nucléaire n'a pas été mis à l'essai dans le cadre d'exercices intégrés interministériels, provinciaux et municipaux.

24.84 Le PIFUN n'a pas été mis à l'essai dans le cadre d'exercices intégrés interministériels, provinciaux et municipaux. Il a néanmoins été mis à l'essai en partie au moment de l'accident de Tchernobyl, lors de l'incident qui s'est produit au moment de la rentrée du satellite Cosmos en 1988 et à l'occasion d'un exercice portant principalement sur la surveillance de l'air. Le ministère de la Santé nationale et du Bien–être social affirme que le PIFUN sera mis à l'épreuve lors d'un exercice international auquel il participera au printemps de 1993.

24.85 Le PIFUN n'offre non plus aucune consigne sur les niveaux de contamination particuliers auxquels des mesures doivent être prises afin de protéger le public des rayons émis par l'air, l'eau, le sol et les aliments contaminés.

24.86 Les autorités fédérales et provinciales doivent s'entendre sur des normes afin, par exemple, d'empêcher les dommages à la glande thyroïde grâce à la mise en circulation d'iode stable, de décider du moment auquel il faut évacuer et abriter, à court ou à long terme, les résidents de zones sinistrées et d'établir les niveaux de protection des aliments et de l'eau. Dans son rapport d'examen paru en 1986, Santé nationale et Bien–être social constatait l'état «de transition et de confusion» dans lequel était plongé tout le domaine de la mesure des rayonnements et de l'établissement des niveaux de référence. Il recommandait à ce moment–là que le Bureau de la radioprotection et des instruments médicaux s'emploie à fixer des niveaux cibles réalistes de rayonnements afin de protéger le public. En décembre 1991, le Sous–comité fédéral–provincial de la surveillance radiologique consentait à normaliser les seuils de contamination des aliments et de l'eau afin de protéger le public. Santé nationale et Bien–être social déclare que l'étude d'un projet de normes relatives aux aliments et à l'eau a été remise indéfiniment pendant que la conférence des sous–ministres de la santé se penche sur l'avenir des structures fédérales–provinciales des comités. Toutefois, le ministère a indiqué qu'il explorerait d'autres mécanismes pour en arriver à la consultation nécessaire.

24.87 En outre, le PIFUN ne renferme aucune ligne directrice pour régir les étapes plus avancées d'une urgence nucléaire. À cet égard, il reste à élaborer des consignes, en consultation avec les provinces, afin d'intervenir pour régler des problèmes comme ceux que posent l'élimination des matières radioactives, la décontamination de la chaîne alimentaire, de l'eau potable et des biens de même que la réoccupation des lieux touchés.

24.88 Au total, le Canada et les États–Unis possèdent environ une douzaine de centrales nucléaires dans la zone frontalière. Il reste à clarifier les responsabilités relatives à la coordination de l'activité avec les autorités américaines. Un groupe de travail fédéral s'est réuni pour la première fois, le 27 mai 1992, avec son vis–à–vis américain afin d'établir un plan de communications coordonnées.

24.89 Des dispositifs radioactifs sont utilisés dans le monde entier par les services médicaux, les universités et les industries. Il incombe aux détenteurs des licences, à la Commission de contrôle de l'énergie atomique

et aux provinces d'intervenir lorsqu'un tel dispositif est la cause d'un accident. Toutefois, la planification des mesures d'urgence à prendre en cas d'accident majeur, qui met en cause un dispositif radioactif, doit tenir compte du fait que nous ne savons pas où un accident est susceptible de se produire et que, en règle générale, il n'y aurait pas de période d'attente avant que l'intervention s'impose. Le PIFUN ne couvre pas les accidents qui mettent en cause des dispositifs radioactifs. L'état de préparation à ces situations nécessite une planification qui fait appel à la capacité d'intervention des provinces. À notre avis, le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen, en consultation avec les provinces, pour déterminer s'il y a lieu de faire en sorte que le PIFUN englobe cette catégorie d'accidents.

Déversements de pétrole et de produits chimiques

24.90 Même si le Canada dispose de mesures législatives telles que la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et de moyens tels que le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail, contrairement à la plupart des pays industrialisés, il ne possède aucun cadre législatif national régissant les accidents qui mettent en cause des produits chimiques. Un tel cadre imposerait des exigences concernant la présentation de rapports sur les produits chimiques utilisés dans l'industrie, l'élaboration de plans d'intervention dans les installations mêmes et à l'extérieur, des vérifications de la sécurité et la déclaration des déversements. Le ministère de l'Environnement est à évaluer le besoin d'un tel cadre.

24.91 Le Plan vert adopté par le gouvernement reconnaît que la possibilité d'accidents qui mettent en cause des produits chimiques est le propre de la société industrielle. Ces dernières années, il s'est produit un certain nombre d'accidents graves dans le monde, lesquels ont entraîné de nombreuses pertes de vie et des dommages importants aux biens et à l'environnement. Au pays, les Canadiens ont été témoins récemment d'un incendie de produits chimiques toxiques à Saint-Basile-le-Grand (Québec) et d'un incendie de pneus à Hagersville (Ontario). Le ministère de l'Environnement estime à plus de 90 millions de dollars le coût de l'intervention rendue nécessaire par ces accidents. De plus, il estime à environ 15 000 le nombre des déversements qui ont lieu au Canada chaque année. En 1986, l'année la plus récente pour laquelle les données ont été analysées, plus de 17 000 Canadiens (1 sur 1500) ont dû être évacués pour cause de rejets de produits chimiques, attribuables à plusieurs accidents. Pour la plupart, ces déversements relèvent de la compétence des provinces ou des municipalités, et il appartient d'abord et avant tout aux pollueurs d'intervenir. Il n'en demeure pas moins qu'au bas mot, 30 p. 100 des déversements, soit environ 4 500 d'entre eux, touchent directement ou indirectement aux responsabilités du gouvernement fédéral.

Bhopal

24.92 Le 3 décembre 1984, il se produisait à Bhopal, en Inde, un accident mettant en cause des produits chimiques, qui a provoqué sur le coup la mort de 2 000 personnes et des dizaines de milliers de blessés, et qui allait être la cause de nombreux autres décès dans les années à venir. À la suite de cette catastrophe, le ministère de l'Environnement a amorcé une étude des répercussions de Bhopal.

24.93 Le ministère a présidé un comité directeur composé de représentants de l'industrie et du gouvernement et dont la mission était d'évaluer la possibilité que se produisent au Canada des accidents semblables à celui qui a frappé Bhopal. Le rapport intitulé «Étude des répercussions de Bhopal»,

En 1991, le ministère de l'Environnement informait le Cabinet que certaines des recommandations de l'«Étude des répercussions de Bhopal», dont celle de mettre sur pied le Conseil canadien des accidents industriels majeurs, avaient été mises en oeuvre. Cependant, la plupart des autres recommandations importantes sont restées sans suite.

paru en mars 1986, comportait 21 recommandations. Ces dernières ont été avalisées par le Comité consultatif du ministère de l'Environnement dans son rapport intitulé «L'intégral système de gestion des produits chimiques». En 1991, le ministère informait le Cabinet que certaines des recommandations, dont celle de mettre sur pied le Conseil canadien des accidents industriels majeurs, avaient été mises en oeuvre, mais que la plupart des autres recommandations importantes étaient restées sans suite. Les initiatives prises par le ministère en 1991–1992, et dont il est question ci–dessous, se veulent une réponse à certaines des recommandations les plus importantes adressées au gouvernement fédéral.

Conseil canadien des accidents industriels majeurs

24.94 Comme nous l'avons mentionné ci–dessus, une des recommandations importantes à laquelle on a donné suite est la mise sur pied du Conseil canadien des accidents industriels majeurs (appelé le Conseil ou le CCAIM). La décision d'aller de l'avant a été déterminée par la conclusion énoncée dans l'«Étude des répercussions de Bhopal», selon laquelle il y a possibilité qu'un accident industriel majeur se produise au Canada.

24.95 Le gouvernement fédéral et d'autres intéressés considèrent le Conseil comme une solution de rechange à un processus réglementaire assuré uniquement par le gouvernement. Cet organisme réunit des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et de l'industrie, et il reçoit une aide financière de ces derniers; le gouvernement fédéral y contribue chaque année quelque 330 000 $.

24.96 Des organismes fédéraux et provinciaux ainsi que diverses associations industrielles, dont l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, font partie du Conseil. Néanmoins, les groupes d'écologistes et d'autres groupes de défense de l'intérêt public, de même que certaines industries, par exemple celles de l'exploitation minière, de la fonderie et des pâtes et papier, y sont faiblement représentés.

24.97 Le CCAIM affirme qu'il a comme objectif d'orienter et de diriger l'action concertée, à l'échelon national, en vue de diminuer la fréquence et la gravité des accidents industriels majeurs qui mettent en cause des matières dangereuses. Pour le Conseil, accident industriel majeur s'entend d'un événement imprévu, qui peut se produire au moment de la fabrication, du transport, de l'entreposage, de l'utilisation, de la manutention ou de l'élimination de matières dangereuses, et qui peut provoquer le rejet de quantités de substances dangereuses suffisamment importantes pour présenter un danger grave pour la santé, la vie, l'environnement ou les biens, au–delà des limites d'une installation ou d'une emprise routière.

24.98 Le Conseil a entrepris un large éventail d'activités. Jusqu'à présent, il s'est employé à élaborer des normes, des lignes directrices, des processus et des activités de coordination, par exemple la coordination de systèmes d'information à l'appui de la manutention de substances dangereuses et de l'intervention médicale en cas d'urgence. Il a publié, par l'intermédiaire de l'Association canadienne de normalisation, une norme nationale portant sur la planification des mesures d'urgence pour l'industrie, et il est en voie d'élaborer d'autres normes et lignes directrices touchant, par exemple, les zones tampons et la formation à l'intervention en situation d'urgence. Il s'en remet à la volonté de ses membres pour ce qui est de l'application obligatoire de ses normes et lignes directrices et du contrôle de la conformité avec ces dernières.

24.99 À l'occasion d'un examen du CCAIM, mené en 1990 pour le compte des ministères fédéraux qui parrainent cet organisme, il été conclu que malgré la mise en place d'un plan d'action

global et le rôle de tribune novatrice qu'assume le Conseil, d'aucuns s'inquiétaient de ce qu'il puisse réaliser efficacement les objectifs qui lui étaient fixés. Une des grandes préoccupations de l'heure est celle de savoir si l'industrie est suffisamment engagée envers le processus. Une autre évaluation est prévue en 1994.

Ministère de l'Environnement

24.100 Pour contrer les risques dont les grands traits sont donnés ci–dessus, le ministère de l'Environnement recevra, à compter de l'exercice financier 1991–1992, 25 millions de dollars étalés sur six ans au titre de ses programmes visant les déversements autres que ceux qui se produisent en milieu marin; il recevra également 23,8 millions de dollars répartis sur six ans pour lutter contre les déversements en milieu marin, ce dont il est question ci–dessous.

24.101 Étant donné ses responsabilités générales en matière d'urgence environnementale, le Service de la conservation et de la protection du ministère reconnaissait qu'il lui fallait se doter d'un programme qui rendrait possible une intervention face à un large éventail de crises mettant en jeu l'environnement. Le Service a rédigé un guide portant sur la planification de la gestion des crises et il a mis sur pied un programme connexe en faisant appel à l'expérience qu'il avait acquise au moment d'événements tels ceux du rejet de produits chimiques à Saint–Basile–le–Grand et de l'incendie de pneus à Hagersville. Le guide, qui constitue un bon exemple de planification de la gestion des crises, a été approuvé en juin 1991 par la direction du Service de la conservation et de la protection. Si les démarches qu'il prescrit sont respectées, il devrait permettre au ministère dans son ensemble de passer facilement d'un mode de fonctionnement axé sur l'activité quotidienne d'intervention à un mode de fonctionnement visant la gestion de crise.

24.102 Le ministère de l'Environnement reconnaît qu'il n'a pas encore en main un répertoire complet des installations dangereuses et qu'il n'a pas passé en revue l'activité visant à prévenir les accidents dans les installations qui présentent un danger en puissance. Le Plan vert met en relief le besoin de dresser le répertoire susmentionné, et le ministère a l'intention de le compiler en collaboration avec l'industrie et les provinces. À cette fin, il a mis en cours des travaux de répertoriage en mai 1992, et il prévoit mener à terme cette activité avant le milieu de 1993.

24.103 Étant donné que l'industrie fait rapport au ministère sur une base volontaire, celui–ci n'est pas toujours mis au courant sur–le–champ d'importants déversements de matières dangereuses, notamment ceux qui surviennent en milieu industriel. Les renseignements utiles qu'il recueille lui proviennent principalement de réseaux régionaux et provinciaux. Pour le moment, il envisage la nécessité de réglementer beaucoup plus rigoureusement la déclaration des déversements, et il travaille de concert avec les provinces et le Conseil canadien des accidents industriels majeurs pour consolider les arrangements existants.

Étant donné que l'industrie fait rapport au ministère sur une base volontaire, celui–ci n'est pas toujours mis au courant sur–le–champ d'importants déversements de matières dangereuses, notamment ceux qui surviennent en milieu industriel.

24.104 Le ministère reconnaît également ne pas avoir en main des renseignements complets sur les accidents qui mettent en cause des produits chimiques. La base de données qu'il possède actuellement ne lui procure pas les renseignements voulus. Sans données complètes sur les déversements de produits chimiques et les accidents où ces substances sont présentes, il sera difficile d'apprécier l'efficacité des projets menés par le CCAIM, du programme de prévention des déversements de substances dangereuses et d'intervention du ministère et des autres programmes fédéraux connexes.

24.105 L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques nous a dit qu'elle entendait mettre en place, avant 1993, un système d'infor-

mation accessible au public qui obligera les sociétés membres à faire rapport de l'émission ou du déversement, dans l'air, sur terre ou dans l'eau, de produits chimiques, là où cela présente un danger pour l'environnement ou pour la santé. Selon l'Association, le système imposera également la divulgation, en tonnes, des déchets dangereux ou autres qui sont éliminés. L'Association prévoit verser ces données à l'Inventaire national des rejets polluants que le ministère de l'Environnement a entrepris de dresser récemment.

24.106 Le ministère reconnaît qu'il possède des renseignements restreints sur les «leçons tirées» des déversements de produits chimiques industriels et les accidents évités de peu au Canada. Dans le rapport sur les répercussions de Bhopal, on indiquait qu'il était difficile d'obtenir des renseignements, les données les plus justes n'étant mises en circulation qu'au sein de l'entreprise impliquée étant donné les risques qu'elles représentaient pour la réputation de l'entreprise et les poursuites en justice auxquelles elles l'exposaient. Le ministère affirme que les efforts déployés par l'intermédiaire du Conseil canadien des accidents industriels majeurs en vue d'accroître la collaboration entre l'industrie et le gouvernement et d'éliminer les barrières dressées pas l'industrie n'ont pas encore donné de résultats tangibles. Le groupe de travail du Conseil a pris le parti de n'examiner les accidents majeurs qu'exceptionnellement, en faisant appel à l'information accessible au public.

24.107 Au sein du Service de la conservation et de la protection, la Division de la planification en cas de déversement, qui relève de la Direction des urgences environnementales, est chargée de la planification des mesures d'urgence, des politiques et des normes connexes, en ce qui concerne les accidents qui mettent en cause le pétrole et les produits chimiques, tant en milieu marin qu'ailleurs. Pour l'aider à concevoir ses programmes, la Division a mené une enquête en 1992 afin de relever les besoins de ses clients. L'enquête en question a abouti, entre autres, aux constatations suivantes :

- Il existe un besoin de politiques claires, y compris le règlement des questions de longue date concernant le partage des compétences fédérales–provinciales.
- Il y a lieu de passer en revue et de mettre à jour les procédures nationales établies par le ministère de l'Environnement pour des questions tels les avis d'événements et les rapports d'accidents.
- Il est nécessaire de fixer des normes précises d'intervention en cas d'urgence, par exemple en matière de dépollution.
- Il faut évaluer de manière réaliste les attentes du public concernant les interventions et les dommages à l'environnement; à défaut de cela, les attentes du public et des milieux politiques peuvent avoir une incidence négative sur les interventions.
- Il existe de nombreux accords, protocoles et plans interministériels, intergouvernementaux et gouvernementaux–industriel mais la plupart sont périmés ou oubliés; la mise à jour de ces arrangements pourrait constituer une entreprise de taille.
- Si le ministère de l'Environnement dispose de nombreux plans d'intervention, le programme d'exercices visant à faire l'essai de ces plans est insuffisant.

24.108 En 1992–1993, le ministère prévoit lancer des projets en vue de donner suite à ces questions ainsi qu'aux préoccupations soulevées plus tôt dans le chapitre.

Garde côtière canadienne

24.109 La *Loi sur la marine marchande du Canada* habilite le ministère des

Transports à réparer, à minimiser ou à prévenir les dommages causés par la pollution émanant d'un navire.

24.110 La Garde côtière canadienne estime à 3 500 le nombre de déversements de pétrole et d'autres matières dangereuses de toutes provenances qui se produisent chaque année dans les eaux canadiennes. Deux déversements de pétrole qui ont eu lieu coup sur coup ont attiré l'attention sur la capacité d'intervention du gouvernement. Le 23 décembre 1988, un remorqueur est entré en collision, au large de Grays Harbour (Washington), avec la péniche–citerne qu'il avait prise en remorque. Environ 800 tonnes de mazout lourd se sont écoulées de la péniche à cette occasion; le pétrole a commencé à gagner l'île de Vancouver au début de janvier 1989.

24.111 Le 24 mars 1989, le pétrolier *Exxon Valdez* s'est échoué dans le golfe du Prince–William en Alaska, laissant échapper 40 000 tonnes de pétrole brut. Ces deux événements ont amené le public à s'interroger sur la capacité qu'avait le gouvernement d'intervenir en pareil cas et de gérer la crise qui s'ensuit.

24.112 Au printemps de 1989, le gouvernement fédéral a réagi en entreprenant un examen interne des régimes législatifs, des mécanismes internationaux ainsi que des politiques et des systèmes qui facilitent le déplacement en toute sécurité des navires–citernes. L'examen a porté également sur la planification des mesures d'urgence et les politiques régissant les situations de crise, de même que sur la capacité d'intervention en cas de déversement provoqué par des navires.

Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin

24.113 En juin 1989, le gouvernement a mis sur pied le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin (le Comité Brander–Smith) afin de recueillir les vues du grand public et des groupes de défense de l'intérêt public. Le rapport du Comité, en date de septembre 1990, a vertement critiqué l'état de préparation actuel. Parmi ses principales constatations figuraient les suivantes :

- Il n'existe nulle part au Canada, à l'heure qu'il est, une capacité d'intervention efficace en cas de déversement, un tant soit peu important, en milieu marin.
- Le Canada peut s'attendre chaque année, sur la base du trafic actuel des navires–citernes, à ce qu'il se produise 100 déversements peu importants (moins d'une tonne), environ dix déversements d'importance modérée (environ 100 tonnes), et au moins un déversement majeur (de 100 à 10 000 tonnes). On peut s'attendre à ce qu'il se produise tous les 15 ans un déversement catastrophique (supérieur à 10 000 tonnes), auquel nous ne sommes pas le moindrement préparés.
- Environ 70 p. 100 du pétrole déversé en milieu marin est attribuable à des cas courants de négligence ou à des déversements intentionnels dans le cours des opérations.
- Il existe un besoin impérieux d'entreprendre d'importants travaux de recherche et développement afin de concevoir de l'équipement et de la technologie plus efficaces de dépollution, car les moyens actuels sont pour la plupart rudimentaires et en grande partie inefficaces.
- Plus de 340 déversements de produits chimiques se produisent chaque année en milieu marin. Nous ignorons en grande partie les conséquences de ces déversements pour l'environnement et la santé et, dans les rares cas où une dépollution est possible, cette activité coûte en moyenne dix fois plus cher et dure

Sur la base du trafic actuel des navires–citernes, le Canada peut s'attendre connaître à chaque année au moins un déversement majeur. On peut s'attendre à ce qu'il se produise un déversement catastrophique tous les 15 ans.

Le Comité d'examen public concluait, dans son rapport paru en 1990, qu'il n'existait nulle part au Canada une capacité d'intervention efficace en cas de déversement, un tant soit peu important, en milieu marin.

cinq fois plus longtemps que lorsqu'il s'agit d'un déversement de pétrole.

- Le Canada est signataire d'un accord international qui l'oblige à inspecter 25 p. 100 de tous les navires étrangers qui entrent dans ses ports. (Selon les données actuelles fournies par la Garde côtière, 16 p. 100 des navires étrangers ont été inspectés en 1991; cela se compare à 11 p. 100 en 1989.)

- L'activité menée par la Garde côtière en matière d'enquêtes et de poursuites est nettement insuffisante et a peu d'effet de dissuasion sur les pollueurs.

- Les chances qu'un pollueur soit appréhendé sont minimes et les chances qu'il soit appréhendé et poursuivi en justice sont encore moindres.

- Malgré l'existence de plans d'urgence, ceux-ci sont, pour la plupart, mal conçus et mal coordonnés, et n'ont jamais été mis à l'essai.

24.114 Selon les estimations formulées par le gouvernement en 1991, la mise en oeuvre de l'ensemble des initiatives prioritaires énoncées par le Comité Brander–Smith, sur une période de six ans, nécessiterait l'engagement d'environ 550 millions de dollars, soit 408 millions de dollars du gouvernement fédéral et le reste en provenance du secteur privé.

24.115 En octobre 1991, le Conseil du Trésor approuvait des crédits supplémentaires de 100 millions de dollars, étalés sur six ans, en vue de la mise en oeuvre, par la Garde côtière, le ministère de l'Environnement et le ministère des Pêches et des Océans, d'une stratégie faisant suite aux principales recommandations formulées par le Comité. De ce montant, 3,9 millions de dollars allaient à l'élaboration de politiques, 36 millions étaient affectés à des activités de prévention et 60 millions devaient servir à la protection civile. La Garde côtière, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada recevaient respectivement environ 63,5, 23,8 et [illegible] millions de dollars. Pour la plupart, les initiatives viennent tout juste d'être mises en cours ou n'ont pas encore été lancées.

24.116 Le Cabinet a donné instruction pour qu'une réponse détaillée aux recommandations du Comité soit préparée avant la fin de 1991. À la mi-août 1992, le Cabinet n'en avait pas encore été saisi.

Commentaire du ministère de l'Environnement : *Environnement Canada a reconnu que, afin de s'acquitter efficacement de ses responsabilités interministérielles en ce qui concerne les urgences, il doit coordonner avec soin ses programmes internes sur les urgences, pour présenter une approche unique au niveau ministériel. En avril 1990, la responsabilité de la coordination de la préparation aux crises et aux situations d'urgence a donc été confiée au sous-ministre adjoint de Conservation et Protection. Depuis l'application de cette mesure, nous sommes heureux de constater que notre coordination interne est meilleure, que nous nous acquittons de nos responsabilités interministérielles en temps opportun et que les conflits sont rares.*

Environnement Canada reconnaît le besoin d'un cadre, tel qu'établi par Protection civile Canada, pour l'établissement d'un plan national de soutien en cas de tremblement de terre (PNSTT). En plus de participer à l'élaboration du PNSTT, Environnement Canada a établi un plan ministériel de soutien en cas de tremblement de terre pour la Colombie-Britannique, qui porte principalement sur l'aide à donner à la Colombie-Britannique concernant les substances dangereuses libérées lors d'un tremblement de terre. Ce document devrait être publié au cours des prochaines semaines.

La création du CCAIM constitue un progrès important dans le cadre des

efforts de coopération entre les intéressés, et suggère une nouvelle façon de travailler en collaboration, qui mène à des résultats pratiques, efficaces et rentables. Du point de vue d'Environnement Canada, l'approche de partenariat constitue la meilleure méthode pour prévenir les accidents et établir la préparation aux situations d'urgence dans un domaine de compétence fragmentée.

Chapitre 25

Aperçu du processus de vérification

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	25.1
Le choix d'un secteur à vérifier	25.4
L'assurance de la qualité des vérifications	25.12
Les coûts des vérifications auprès des sociétés d'État	25.18

Pièces

25.1 Organigramme du Bureau du vérificateur général
25.2 Coût d'établissement des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1992 ou avant

Introduction

25.1 Les chapitres précédents du présent Rapport décrivent les résultats des travaux de vérification et des études que le Bureau a effectués au cours de la dernière année.

25.2 Ce chapitre a pour but de donner un certain contexte de quelques caractéristiques principales du processus de vérification, y compris les éléments dont le Bureau tient compte lorsqu'il décide quels programmes ou activités feront l'objet d'une vérification. Nous incluons également au paragraphe 25.21 et dans la pièce 25.2 de l'information sur le coût des travaux de vérification effectués auprès des sociétés d'État.

25.3 La Partie III du Budget des dépenses du Bureau, pour l'exercice 1993–1994, présentera une description de la structure organisationnelle du Bureau et d'autres activités. Ce document sera déposé en février 1993. On trouvera dans la pièce 25.1 un organigramme sommaire du Bureau.

Le choix d'un secteur à vérifier

25.4 Le Bureau dresse un plan à long terme en ce qui concerne tous les ministères, les programmes qui impliquent plusieurs ministères et un certain nombre de fonctions communes à l'ensemble de l'administration fédérale comme la vérification interne et l'évaluation de programme. Ce plan couvre habituellement une période de cinq ans et précise la démarche proposée pour la réalisation des travaux d'attestation annuelle des états financiers, pour la vérification de la conformité aux autorisations et la vérification de l'optimisation des ressources, autant d'éléments requis pour effectuer la vérification intégrée d'une entité.

25.5 Le plan expose le cycle proposé pour les travaux de vérification à effectuer pour chaque entité. Ces cycles varient selon la nature de l'entité, le niveau de ses dépenses et son importance dans les activités du gouvernement ainsi que les ressources dont dispose le Bureau pour effectuer la vérification. Le cycle d'une vérification, pour un ministère donné, peut être, par exemple, de 15 ans à cause de sa taille alors qu'il sera de cinq à neuf ans pour un autre. Les ministères plus grands peuvent disposer de mécanismes de contrôle plus évolués, par exemple, un service de vérification interne. Lorsque ces mécanismes fonctionnent bien, cela réduit pour le Bureau la nécessité de vérifier les diverses activités d'un ministère sur un cycle plus fréquent.

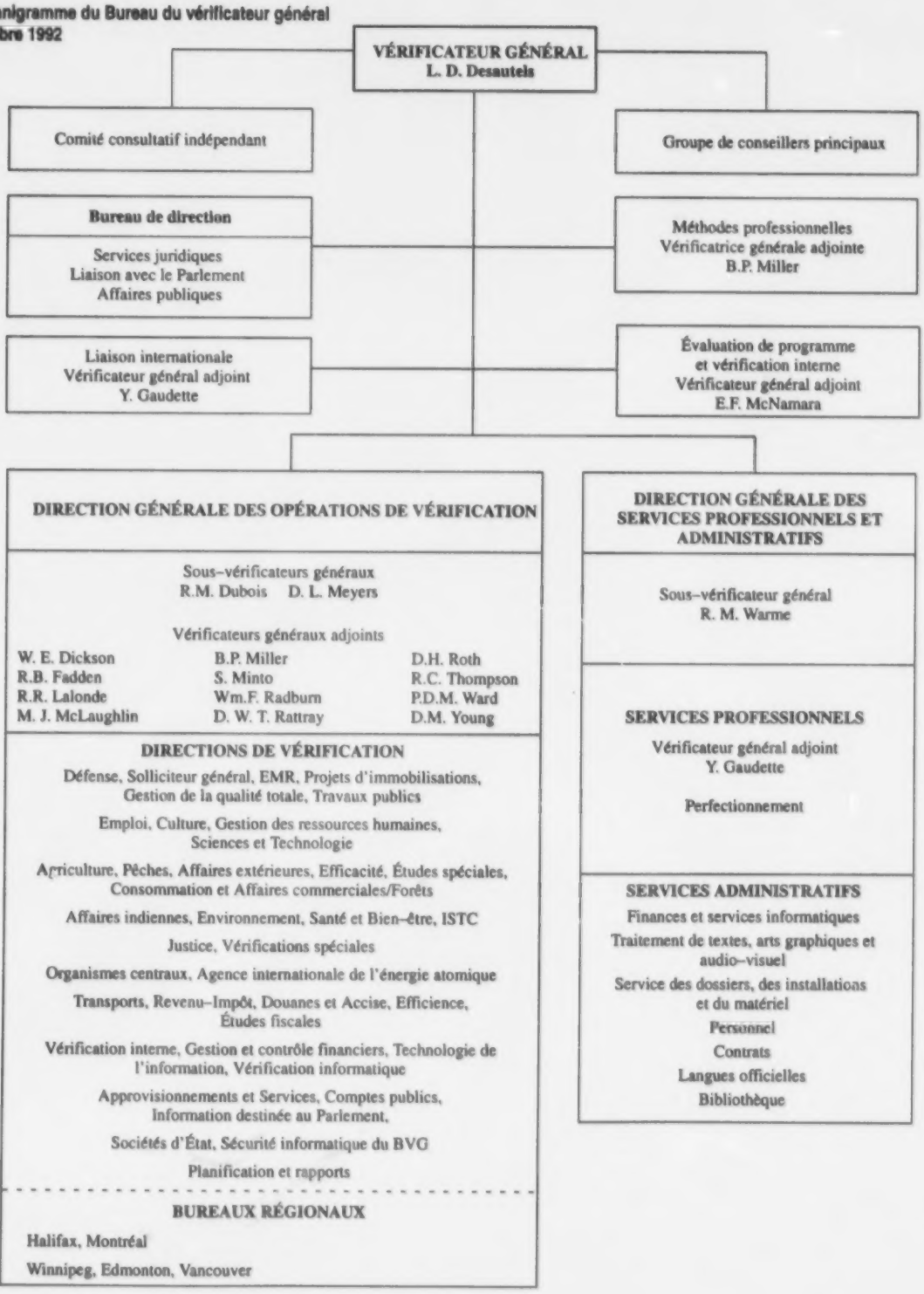
25.6 La démarche du Bureau n'impose pas la vérification de toutes les activités d'une entité au cours d'un cycle de vérification donné. Le choix des points à vérifier est fonction de deux principes essentiels : l'opportunité d'une vérification et la vérifiabilité.

25.7 Lorsqu'il évalue si une question donnée vaut la peine d'être vérifiée, le Bureau tient compte de l'importance de l'entité ou de l'activité, notamment de ses répercussions aux plans social, économique, environnemental et au plan sécurité ou équité sociale. Le règlement des différends concernant les cotisations d'impôt sur le revenu dont il est question dans le chapitre 21 (Revenu national, Impôt) traite d'un secteur d'activités relativement modeste, si l'on considère la fraction des dépenses ministérielles qu'il représente, mais où, par contre, la question du traitement équitable des contribuables en fait un chapitre d'une grande importance.

25.8 Le facteur de risque est un autre élément important lorsqu'on évalue l'opportunité d'une vérification. Certains programmes appellent un niveau élevé de discrétion lorsqu'il s'agit de décisions au sujet de l'admissibilité de bénéficiaires et le montant qu'ils reçoivent en avantages sociaux. Le risque associé à ce genre de programme tend à être plus élevé. Les activités liées au système de la paye sont, somme toute, routinières et habituellement considérées comme des activités à faible risque. Toutefois, le programme que décrit le chapitre 7 (Paiements aux employés en vertu de la Politique sur le réaménagement des effectifs) est un

Pièce 25.1

Organigramme du Bureau du vérificateur général
octobre 1992



exemple d'activité liée au système de la paye qui comporte un risque relativement élevé, vu d'une perspective de vérification.

25.9 Un autre point dont il faut tenir compte lorsqu'on juge de l'opportunité d'une vérification est la sensibilité au climat général, tant politique qu'administratif. Le secteur à vérifier est–il à l'heure actuelle le sujet d'une polémique sur la place publique? Si tel est le cas, le Bureau doit déterminer si une vérification à ce moment–là est susceptible de produire une information complémentaire impartiale qui pourrait être utile au Parlement dans le débat en cours. Sinon, il vaudra mieux remettre la vérification à plus tard. Le Bureau doit demeurer en tout temps impartial et objectif et il doit être perçu comme tel.

25.10 Le second principe fondamental que le Bureau doit évaluer est la vérifiabilité ou si une vérification particulière est possible. Cela implique qu'il faille envisager des questions comme celles–ci :

- Le secteur proposé s'inscrit–il dans le mandat de vérification confié au Bureau?
- Le Bureau peut–il recueillir suffisamment d'éléments probants pour en arriver à une conclusion objective sur le secteur de vérification?
- Le Bureau peut–il réunir les compétences dont il a besoin pour effectuer avec succès sa vérification?
- Le Bureau possède–t–il les ressources qui lui permettront d'effectuer la vérification en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues?

25.11 Un secteur proposé pour une vérification doit passer à la fois l'épreuve de l'opportunité de la vérification et de la vérifiabilité.

L'assurance de la qualité des vérifications

25.12 Une fois choisi le secteur à vérifier, le Bureau met sur pied un comité consultatif qui le conseillera tout au cours de la vérification. Font habituellement partie de ces comités des experts qui viennent de l'extérieur du Bureau ou de la fonction publique aussi bien que du Bureau.

25.13 Les conseillers externes comprenaient d'anciens députés et sous–ministres, administrateurs d'entreprises, professeurs d'université, représentants de groupes–clients et de spécialistes reconnus des sujets abordés.

25.14 Ces comités ont pour but de conseiller et d'orienter le Bureau en ce qui a trait à des questions comme l'étendue de la vérification, les critères, les méthodes à utiliser, la vraisemblance des observations et des recommandations et la présentation globale du rapport. Bref, ces comités, au cours du déroulement d'une vérification, guident les vérificateurs, revoient leurs travaux et en font un examen critique.

25.15 Le Bureau, pour le Rapport de cette année, a fait appel à 56 conseillers de l'extérieur. En voici une ventilation :

11 professeurs d'université;
8 anciens sous–ministres et sous–ministres adjoints des gouvernements fédéral ou provinciaux;
7 anciens officiers supérieurs des forces armées régulières et des forces de réserve;
6 experts–conseils en gestion;
5 cadres supérieurs d'entreprises, retraités ou encore en fonction;
3 cadres supérieurs d'un cabinet de vérification de l'extérieur du Canada;
3 ingénieurs;
3 avocats;
2 comptables;
2 économistes;
1 ancien ministre du Cabinet fédéral;
1 ancien député;
1 psychologue;
1 un chercheur scientifique;
1 chef de police;
1 sous–ministre adjoint présentement en fonction au sein du gouvernement fédéral.

25.16 Les observations, les conclusions et les recommandations sont communiquées à la direction de l'entité vérifiée avant de mettre un point final à un chapitre. Ceci permet au Bureau d'obtenir confirmation des faits qui découlent de la vérification et de connaître les réactions de la direction au chapitre. Les commentaires de la direction de l'entité sont insérés dans l'ébauche finale. Ce processus permet de cerner ce sur quoi il y a entente ou désaccord relativement aux conclusions et aux recommandations qui découlent d'une vérification. Cela permet également au Comité des comptes publics de centrer son attention sur les points soulevés dans le chapitre.

25.17 Ce processus s'applique à toutes les vérifications et à tous les rapports de façon à créer un produit final qui soit de la plus haute qualité possible, qu'il s'agisse de la façon dont se déroule une vérification ou de la façon dont on en fait rapport.

Pièce 25.2

Coût d'établissement des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1992 ou avant

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.92	78 970 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.91	26 760
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.92	89 340
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.91	51 470
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.91	37 250
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.91	96 140
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.91	42 480
Banque fédérale de développement (covérificateur)	31.03.92	228 270
Canadian National (West Indies) Steamships Limited	31.12.91	5 930
Centre international d'exploitation des océans	31.03.92	76 510
Commission canadienne du lait	31.07.91	151 790
Commission de la Capitale nationale	31.03.92	282 320
Conseil canadien des normes	31.03.92	51 270
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.92	48 360
Corporation commerciale canadienne	31.03.92	69 120
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.91	30 810
Corporation Place du Havre Canada	31.03.92	24 430
Énergie atomique du Canada Limitée	31.03.92	366 700
Harbourfront Corporation (covérificateur)	31.03.92	27 140
Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.91	142 800
Musée canadien de la nature	31.03.91	69 920
Musée canadien de la nature	31.03.92	66 610
Musée canadien des civilisations	31.03.91	141 140
Musée canadien des civilisations	31.03.92	111 670
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.91	149 890
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.92	97 560
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.91	61 260
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.92	57 770
Monnaie royale canadienne	31.12.91	213 100
Office canadien des provendes	31.03.92	28 200
Office canadien du poisson salé	31.03.92	113 680
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.91	109 250
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	31.03.92	76 750
Société canadienne des postes (covérificateur)	31.03.92	414 800
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.91	258 910
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.12.91	254 910
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.92	44 010
Société de développement du Cap-Breton	31.03.92	211 960
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.92	118 470
Société du crédit agricole	31.03.92	282 280
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.92	109 080
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.92	3 790
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	31.03.92	10 290
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.92	8 660
Société pour l'expansion des exportations	31.12.91	397 390
Téléglobe Canada	31.12.91	6 660
VIA Rail Canada Inc.	31.12.91	353 340

Les coûts des vérifications auprès des sociétés d'État

25.18 L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) exige du Bureau qu'il fasse connaître les frais qu'il a engagés dans la préparation de tout rapport de vérification sur une société d'État (voir la pièce 25.2). Un rapport de vérification comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité aux autorisations spécifiées. Cela peut consister également à signaler toute autre question jugée importante.

25.19 L'article 138 de la LGFP exige de chaque société d'État mère citée à l'annexe III de la loi qu'elle fasse l'objet d'un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans. Cette exigence est distincte de celle d'une vérification annuelle des états financiers.

25.20 L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si le contrôle financier et de gestion ainsi que les systèmes d'information et les méthodes de gestion de la société peuvent fournir, dans la mesure du possible, l'assurance que :

- ses éléments d'actif ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;

- ses opérations se sont déroulées d'une manière efficace.

25.21 En 1991–1992, le Bureau a terminé son examen spécial d'une société d'État, la Société du crédit agricole, travail qui a coûté 1 368 000 dollars. Ce montant comprend des frais de 357 000 dollars que le Bureau avait engagés pour un examen préliminaire avant que la Société ne décide de reporter à plus tard l'examen spécial en question.

Annexe A

Loi sur le vérificateur général

L.R., ch. A–17

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976–77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«ministère»

«ministère» S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«registraire»

«registraire» désigne la Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«société d'État»

«société d'État» S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«vérificateur général»

«vérificateur général» Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976–77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante–cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976–77, ch. 34, s.3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction* publique, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite

loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*. 1976–77, ch. 34, art. 4; 1980–81–82–83, ch. 50, art. 23; 1980–81– 82–83, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976–77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976–77, ch. 34, art. 6; 1980–81–82–83, ch. 170, art. 25.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le Rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport au président et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976–77, ch. 34, art. 7.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du Rapport annuel.

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976–77, ch. 34, art. 8.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui–ci, la garde et le contrôle des titres annuiés et non émis. 1976–77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976–77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976–77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976–77, ch. 34, art. 12.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui–ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il

observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux–ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976–77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui–ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976–77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle–ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau. 1976–77, ch. 34, art. 15.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976–77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

Délégation

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui–ci. 1976–77, ch. 34, art. 18.

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976–77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976–77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général. 1976–77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance ultérieurs. 1976–77, ch. 34, art. 22.

Annexe B

Loi sur la gestion des finances publiques

Extraits de la Partie X

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F–11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux–ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui–ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle–ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre–gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle–ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre–indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle–ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien–fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprètant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C

Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 6 juin 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 17 mai 1991, votre Comité a étudié le crédit 20 inscrit sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992, et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicule n° 1 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN-ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 1er novembre 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances en rapport avec le chapitre 3 du Rapport du Vérificateur général pour 1983—L'évaluation de programmes.

Quiconque veut optimiser l'utilisation des ressources doit être informé du rendement des programmes. L'évaluation des programmes permet justement de connaître si la raison d'être, les objectifs, les résultats escomptés et observés, et la conception des programmes sont satisfaisants. Lorsque ces évaluations, mesurant la performance et l'efficacité des programmes, sont rendues publiques, elles augmentent l'imputabilité du gouvernement et de ses fonctionnaires et stimulent les débats publics et parlementaires.

L'évaluation de programmes est d'autant plus importante dans le contexte actuel de contraintes budgétaires puisque l'optimisation des ressources est maintenant obligatoire. En effet, le gouvernement doit sans cesse améliorer l'allocation de ressources de plus en plus limitées. Dans ce climat contraignant, l'évaluation des mesures fiscales prend une dimension encore plus grande puisqu'il faut sans cesse évaluer l'efficience des politiques et remettre en question la justesse des différentes mesures fiscales affectant les Canadiens.

C'est donc avec surprise que le Comité a appris le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances. C'est une simple note de service interne qui a annoncé la réorganisation de l'importante unité d'évaluation. Cette Division avait pourtant été créée en 1987 à la suite de nombreuses recommandations du Vérificateur général, du Comité des comptes publics, de la Chambre des communes et du Comité sénatorial des finances nationales. Le ministre des Finances de l'époque et ses hauts fonctionnaires vantaient pourtant le bien–fondé d'une unité d'évaluation et s'étaient engagés, oralement et par écrit, à mettre sur pied cette Division.

Contexte

Déjà dans son rapport de 1983, le Vérificateur général notait que le ministère des Finances était le seul ministère important qui ne voyait pas l'obligation de nommer un responsable des évaluations de programmes, ni de mettre sur pied une Division de l'évaluation, conformément aux directives du Conseil du Trésor. Dans son rapport de 1984, le Vérificateur général notait que le ministère des Finances avait fait preuve de négligence en proposant un crédit d'impôt à la recherche et au développement qui coûta près de 3 milliards de dollars aux contribuables. Dans son rapport de 1985, le Bureau du Vérificateur général soulignait les problèmes associés au décret de remises accordé à la *Hudson's Bay Oil and Gas Company Limited*. C'est dans ce contexte que le Comité des finances nationales du Sénat et le Comité des comptes publics de la Chambre des communes suggéraient la publication régulière d'un compte de dépenses fiscales. Le Comité sénatorial des finances nationales allait plus loin en soulignant la nécessité de créer au sein du ministère des Finances une fonction d'évaluation des dépenses fiscales distincte de la fonction politique. En 1986, le Vérificateur général recommandait au ministère des Finances de veiller à ce que les programmes réalisés dans le cadre du régime fiscal soient correctement évalués. Il suggérait donc la création d'un cadre d'évaluation conforme aux directives du Conseil du Trésor.

En 1987, le ministère des Finances finit par céder aux pressions et aux nombreuses recommandations. La nouvelle unité d'évaluation devait évaluer l'efficience des politiques fiscales, conformément aux lignes directrices émises par le Contrôleur général du Canada.

Compte tenu des évènements ayant entouré la création de l'unité d'évaluation et compte tenu des engagements pris dans le passé par le ministère des Finances, la décision de mettre fin aux activités de l'unité trois ans et demi plus tard, discrètement et sans même avoir avisé au préalable le Bureau du Contrôleur général, est surprenante et pourrait avoir des conséquences importantes pour tous les Canadiens. Le Comité des comptes publics a donc jugé à propos d'examiner la décision du ministère des Finances de réorganiser sa fonction d'évaluation et de l'incorporer dans la fonction de programme.

Préoccupations du Comité

Même si le Contrôleur général prétend que la décision du ministère des Finances ne met pas nécessairement en péril la fonction d'évaluation de programmes et qu'il faudrait attendre les résultats avant de juger le geste du ministère, il a avoué aux membres du Comité que la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales n'était pas son option préférée. Cette décision inquiète aussi le Comité des comptes publics. Elle met en jeu l'indépendance des évaluations des mesures fiscales et l'objectivité des rapports. En confiant la responsabilité d'évaluer l'efficience des politiques fiscales à des gestionnaires organiques (line), c'est–à–dire à ceux–là mêmes qui développent les politiques, on risque inévitablement d'en arriver à des situations conflictuelles et ce, même si ces gestionnaires se rapportent à un directeur général occupant un poste d'état–major indépendant de la ligne d'autorité (staff). Il est vraisemblable de croire que ce directeur général coordonnera les évaluations mais sera sans autorité ou influence. Il risque fort d'être tenu dans l'ignorance par les cadres organiques (line) lorsque des résultats embarassants seront découverts. La nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales fonctionnera probablement à court terme, mais avec le temps, tout laisse croire que l'enthousiasme des hauts fonctionnaires s'érodera. De plus, en agissant de la sorte, le ministère des Finances perd des employés possédant une grande expertise en matière d'évaluation de mesures fiscales, à commencer par l'ancien directeur. Toute la culture en matière d'évaluation de programmes du ministère des Finances s'évapore avec la décision d'éliminer l'unité d'évaluation des mesures fiscales.

De plus, le ministère des Finances pourrait créer un précédent et d'autres ministères seront peut–être tentés de démanteler leur propre unité d'évaluation de programmes. Même si le Contrôleur général a affirmé devant le Comité qu'il aviserait les autres ministères de ne pas imiter le ministère des Finances, rien ne garantit que cette situation ne se reproduira pas ailleurs. Si elle se reproduisait, rien ne pourrait être fait pour l'empêcher, puisque le Contrôleur général ne contrôle pas les ministères; il ne fait qu'établir les directives, vérifier la conformité des ministères à la politique en matière d'évaluation de programmes et s'assurer que les attentes sont comblées. Le Comité se dit donc inquiet des conséquences du geste posé par le ministère des Finances et des répercussions possibles.

Finalement, la Division de l'évaluation fiscale était la seule unité d'évaluation de programmes au ministère des Finances (elle couvrait un ensemble de programmes totalisant plus de 100 milliards de dollars en recettes fiscales), et ce malgré le fait que le Contrôleur général recommande dans ses directives que tous les programmes soient évalués périodiquement. D'ailleurs devant le Comité, le Contrôleur général a avoué que le ministère des Finances n'avait pas su évaluer tous ses programmes, incluant celui du service de la dette. Il a dit espérer que des correctifs soient apportés bientôt à cet égard. Le Comité se dit donc inquiet du fait que le sous–ministre des Finances ne s'acquitte pas entièrement de ses responsabilités, en n'appliquant pas à la lettre les directives du Conseil du Trésor en matière d'évaluation de programmes.

Engagements reçus

Malgré toutes ces préoccupations, le Comité a néanmoins reçu des engagements fermes du ministère des Finances et du Bureau du Contrôleur général. Ces engagements, mêmes s'ils réussissent à atténuer les préoccupations du Comité face aux conséquences de la décision du ministère des Finances, ne réduisent pas pour autant l'importance du problème.

Le ministère s'est engagé à ce qu'un plan de travail et un calendrier pour les trois prochaines années, couvrant les évaluations des mesures fiscales à venir, soient rendus publics d'ici quelques semaines par le Comité

consultatif de l'évaluation fiscale. Ce plan, le Comité des comptes publics l'admet, forcera le ministère des Finances à effectuer les évaluations prévues dans des limites de temps raisonnables et rendra difficile le rejet de rapports embarassants, comme ce fut le cas récemment avec l'étude sur le traitement fiscal des régimes de pension publics et privés. Malgré cela, le Comité se dit très préoccupé par la question de l'indépendance des études et le manque d'objectivité des évaluations qui seront faites par des employés organiques (line) se rapportant à un cadre d'état–major (staff) sans pouvoir réel.

Le Bureau du Contrôleur général a été invité à siéger à ce Comité. Le Comité des comptes publics est inquiet du peu d'influence qu'aura probablement le représentant du Contrôleur général. **Le Comité recommande donc que des hauts fonctionnaires de Revenu Canada soient invités à participer activement aux travaux du Comité consultatif afin d'y exercer une certaine influence. Le Comité des comptes publics demande d'être tenu au courant régulièrement du plan de travail pour les années à venir.** Au cours de la réunion du 8 octobre 1991, le sous–ministre adjoint principal a d'ailleurs invité le Comité des comptes publics à participer à l'élaboration du plan de travail. **Le Comité accepte l'invitation et propose en annexe une liste de mesures fiscales qu'il souhaiterait voir évaluées par le ministère des Finances. À partir de 1992, le Comité voudrait aussi voir la publication d'un compte annuel de dépenses fiscales dans le cadre du processus budgétaire.** Finalement, le Comité des comptes publics a obtenu l'assurance du Contrôleur général que des rapports seront rédigés dans le but de savoir si la nouvelle façon d'évaluer les programmes au ministère des Finances fonctionne et si ces évaluations sont indépendantes de toute influence organique (line). **Le Comité des comptes publics s'attend aussi à ce que le Contrôleur général lui fasse rapport de façon régulière, dans le but de savoir si le ministère se conforme aux directives du Conseil du Trésor exigeant que tous les programmes soient évalués périodiquement.**

Le Comité des comptes publics met en garde les autres ministères qui seraient tentés d'imiter la décision du ministère des Finances en démantelant leur unité d'évaluation de programmes. Le Comité surveillera, au cours des prochains mois, les conséquences de la réorganisation effectuée plus tôt cet été au ministère des Finances.

Finalement, le Comité est conscient du rôle majeur et de l'influence du ministère des Finances au sein de l'appareil gouvernemental. Conséquemment, le Comité est très préoccupé par la façon cavalière dont le ministère a démantelé sa Division de l'évaluation fiscale. **Afin d'éviter de créer un précédent, le Comité recommande que, avant tout démantèlement, il y ait davantage de consultations préalables entre les ministères et le Contrôleur général et que le processus utilisé soit plus transparent.**

ANNEXE

Mesures fiscales que le Comité des comptes publics voudrait voir évaluées dans le cadre du plan de travail de trois ans et mises au début de la liste de priorités du ministère des Finances :

1. Taxe sur les produits et les services (TPS);
2. Nouveau traitement fiscal de l'épargne–retraite;
3. Traitement fiscal des gains de capitaux;
4. Traitement fiscal des actions accréditives;
5. Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada (PSEMC).

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules nº 6 et nº 9 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 4 novembre 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le chapitre 9 du Rapport du Vérificateur général pour 1990—Vérification de la sécurité de l'information.

Il existe de nombreuses menaces aux systèmes informatiques. Avec l'utilisation grandissante des ordinateurs dans nos sociétés, on accroît les probabilités de pertes de renseignements et les possibilités de fraude et d'intrusion pouvant ainsi mettre en danger la sécurité de l'information entreposée. La différence entre la vitesse à laquelle s'opèrent les changements technologiques et la vitesse à laquelle les organisations réussissent à se protéger des attentats et des risques informatiques de tout genre ne fait qu'accroître les probabilités que ne se concrétisent ces menaces.

Le gouvernement fédéral n'échappe pas à ces menaces. Des fraudes informatiques pourraient empêcher le gouvernement de percevoir convenablement ses recettes, nuire aux services dispensés aux Canadiens ou mettre en danger la confidentialité des renseignements. Le risque pourrait aller jusqu'à mettre en péril la sécurité nationale. Le Comité estime que ces situations mettraient en danger la crédibilité du gouvernement et seraient aussi politiquement embarassantes.

Contexte

Dans son rapport de 1990, le Vérificateur général, après avoir examiné un échantillon de 13 ministères, notait plusieurs problèmes potentiels entourant le manque de sécurité des systèmes informatiques du gouvernement fédéral. Les observations étaient peu rassurantes et ont inquiété les membres du Comité. Entre autres, le Vérificateur général faisait remarquer que les ministères et organismes n'avaient pas su évaluer les menaces et les risques pesant contre leurs systèmes informatiques, n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour les protéger et n'avaient pas élaboré de plans de secours précis. En cas de pannes majeures ou de sinistres, le gouvernement fédéral ne pourrait fournir plusieurs services essentiels.

En 1986, le gouvernement adoptait pourtant une politique concernant la sécurité de l'information et approuvait finalement des normes en la matière. On admettait ainsi qu'il fallait protéger l'information contenue dans les systèmes informatiques. Les nouvelles directives, émises par le Secrétariat du Conseil du Trésor, prévoyaient, entre autres, que les gestionnaires des ministères seraient désignés responsables de la protection de l'information. En 1988, le Secrétariat recommandait de reporter l'échéance de la pleine mise en application de la politique jusqu'en 1990. Au moment où le Vérificateur général rédigeait son rapport, certains ministères ont dit qu'il leur faudrait encore deux à cinq ans de plus pour se conformer à la politique et aux nouvelles normes.

Pourtant, devant le Comité des comptes publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor affirmait que les directives devront avoir été mises en place au plus tard en 1993. À compter de cette date, toujours au dire du Secrétariat du Conseil du Trésor, tous les ministères devront avoir effectué des évaluations de leurs systèmes informatiques. Le Comité est inquiet du délai nécessaire pour mettre en place lesdites directives. Au rythme où vont les choses, il se pourrait bien qu'en 1993, soit sept ans après la publication de ces directives, les ministères ne se soient pas encore acquittés de leurs responsabilités en matière de sécurité de l'information.

À la lumière de ces observations, il est clair qu'il existe un problème de leadership dans le domaine de la sécurité de l'information au gouvernement fédéral. Le Comité est d'avis que les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les autres organismes concernés ne s'acquittent pas convenablement de leurs responsabilités.

Observations et recommandations du Comité

Le Vérificateur général soulignait à nouveau devant le Comité que tous les ministères faisant partie de l'échantillon examiné ne s'étaient pas conformés à la politique sur la sécurité informatique, ni aux normes. Le Comité des comptes publics est d'avis qu'avant toute chose, quiconque désire agir en matière de sécurité de l'information doit au préalable avoir mesuré les risques et la vulnérabilité des systèmes informatiques. Pour réussir cela, il faut être en mesure de faire ces évaluations. Or, comme nous venons de le souligner, les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor confient cette responsabilité aux gestionnaires des ministères. Ces derniers répondent qu'ils ne sont pas en mesure de faire ces évaluations ni d'apporter les correctifs nécessaires parce qu'ils ne possèdent ni l'expertise, ni les qualifications requises.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor prétend que les ministères et organismes peuvent toujours faire effectuer ces évaluations à contrat. Le Comité doute toutefois que la région de la capitale nationale, par exemple, possède un nombre suffisant d'experts–conseils dans ce domaine pour satisfaire à la demande. De plus, le Comité se dit préoccupé par les risques impliqués, advenant le cas où tous les ministères et organismes utiliseraient des consultants de l'extérieur. La confidentialité des renseignements pourrait alors être menacée.

Le Comité des comptes publics estime donc que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait jouer un rôle de leader. Le développement d'une politique ne signifie rien si elle n'est pas implantée. Rappelons que la politique a initialement été développée en 1986. Cinq and plus tard, il est évident qu'elle n'est que partiellement mise en application. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a dit au Comité que les ministères auraient encore deux ans pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité des systèmes informatiques. À moins que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne prenne ses responsabilités, le Comité est inquiet du fait qu'il faudra attendre bien au–délà de 1993 pour que tous les ministères se soient acquittés de leurs obligations. D'ailleurs, devant les membres du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor a admis que les ministères commencaient seulement à signer des contrats avec des firmes de consultants en informatique. D'ici à ce que ces évaluations soient terminées et que des correctifs aient été apportés, la sécurité des Canadiens pourrait être sérieusement mise en danger.

Le Comité des comptes publics reconnaît qu'il existe actuellement de sérieuses contraintes budgétaires et que les ressources sont limitées. Dans ce contexte, l'allocation des ressources en fonction des risques et des probabilités d'accidents est sensée. Toutefois, dans ce climat de ressources limitées, le rôle d'un leader est d'autant plus important. Les fonctions d'encadrement et de coordination sont des atouts précieux lorsqu'on veut optimaliser l'allocation des ressources. Par exemple, il existe des économies d'échelle lorsque les connaissances, les expériences et les leçons de chacun sont partagées. Ce leader devrait s'assurer que les risques sont correctement évalués. Pour cela, le leader devrait, non seulement mettre en place une grille d'analyse précise, mais aussi s'assurer que les ministères s'acquittent correctement des fonctions qui leur sont attribuées.

Le Comité recommande donc

1) que les responsabilités et les rôles respectifs du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Gendarmerie royale du Canada, du Centre de la sécurité des télécommunications du ministère de la Défense nationale soient clairement définis afin qu'ils puissent répondre véritablement aux besoins du gouvernement fédéral en matière de sécurité des systèmes informatiques.

2) que le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille étroitement la mise en application des lignes directrices par les ministères. Pour réussir cela, les gestionnaires supérieurs devront être sensibilisés aux dangers menaçant leurs installations et à l'importance de corriger les situations à risques.

3) que le Secrétariat du Conseil du Trésor exerce le rôle de leader dans l'administration fédérale en matière de sécurité des systèmes informatiques. Pour cela, il devra être en mesure de connaître les différents dangers pouvant affecter les systèmes informatiques du gouvernement. Il devra donc aider et guider les ministères pour qu'ils puissent évaluer les risques inhérents à leurs installations et enfin apporter les correctifs nécessaires.

En conclusion, le Comité veut souligner qu'il ne faudrait pas attendre une catastrophe avant d'agir! Des mesures concrètes doivent être prises le plus rapidement possible. Le Comité pense qu'attendre jusqu'en 1993 met en péril les systèmes informatiques et les renseignements qui s'y retrouvent. Un incendie à une installation névralgique ou une fraude informatique pourrait avoir des conséquences désastreuses et coûteuses pour tous les Canadiens.

Le Comité recommande donc

> **qu'un rapport d'étape lui soit présenté dans six mois, dans le but de vérifier si des progrès substantiels en matière de sécurité informatique auront été accomplis par le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Gendarmerie royale, le Centre de la sécurité des télécommunications et les ministères.**

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules n° 7 et n° 9 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 11 décembre 1991

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné les paragraphes 3.26 à 3.30 du Rapport du vérificateur général pour 1990 portant sur l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et un projet d'aide au Pakistan.

La pertinence de l'aide au développement économique et social des pays moins avancés ne saurait être mise en doute. Si on veut sortir ces pays pris au piège de la pauvreté, il faut d'abord régler les problèmes de démographie, d'urbanisation et d'industrialisation. Le Canada a un rôle significatif à jouer sur ce plan. Le gouvernement fédéral a confié presque toute la responsabilité de la coopération internationale à l'Agence canadienne de développement international. En 1991–1992, l'ACDI gérera un budget de 2,34 milliards de dollars sur un budget total brut de 3,18 milliards alloué à l'aide publique au développement.

En plus de favoriser le développement économique et social, cette aide profite en même temps aux exportateurs canadiens car elle est souvent conditionnelle à l'achat de biens et services provenant du Canada. Toutefois, les contraintes budgétaires, désormais omniprésentes dans l'appareil gouvernemental, forcent le Canada à évaluer la justesse avec laquelle l'argent des contribuables est dépensé afin d'en vérifier la bonne gestion. C'est avec ces objectifs en tête que le Comité a cherché à savoir si l'ACDI optimisait les ressources importantes dont elle dispose. L'exemple récent d'un projet de l'ACDI au Pakistan, soulevé dans le Rapport du vérificateur général pour 1990, laisse croire que certaines pratiques de gestion ne sont pas saines et que les Canadiens devraient s'inquiéter.

Contexte

En 1975, l'ACDI a conclu une entente bilatérale avec le Pakistan afin de financer la construction d'un lavoir de charbon au moyen d'une marge de crédit de 1,6 million de dollars. Il était entendu qu'une compagnie canadienne fournirait l'équipement nécessaire. Deux ans plus tard, on a entrepris le projet et en avril 1980, le lavoir a ouvert ses portes. Toutefois, selon le Vérificateur général, les objectifs n'ont pas été atteints puisque, depuis son ouverture, l'usine a produit moins de 1% de ce qui était initialement prévu. L'ACDI affirme ne pas être responsable de l'échec du projet.

La fonction du lavoir était de produire un charbon de meilleure qualité devant servir à la fabrication de l'acier au Pakistan. Or, il s'est avéré que sa teneur en soufre était trop élevée. L'objectif de toute cette opération était de diminuer les importations de charbon de bonne qualité et, par le fait même, le besoin en devises étrangères.

Avant de financer ce projet, l'ACDI n'a pas évalué les risques afin de déterminer si le projet était viable. En effet, on n'a pas défini clairement les acheteurs potentiels, ni comment le charbon serait transporté aux utilisateurs. De plus, l'équipement fabriqué par la compagnie canadienne (*Cyclone Engineering Sales* d'Edmonton, Alberta) ne pouvait servir au type de charbon que l'on désirait traiter. L'ACDI s'est aperçu de ce fait un an après la livraison et l'installation de l'équipement. Pourtant, elle a eu de la part du gouvernement pakistanais, de l'ambassade du Canada et des agents de l'ACDI en poste, des signes avant–coureurs à l'effet que le projet de lavoir de charbon connaissait de sérieuses difficultés.

Par la suite, l'ACDI a injecté plus de 750 000 $ afin de relancer l'usine mais elle a définitivement abandonné le projet en 1984. Cela portait à 2,3 millions de dollars l'investissement total de l'Agence dans le lavoir

de charbon. De l'avis du Vérificateur général, «...comme l'usine n'a pu atteindre l'objectif pour lequel elle avait été conçue, ces dépenses n'auront pas servi à grand chose» (paragraphe 3.29). Cela étant dit, l'ACDI refuse d'être tenue responsable de l'échec de l'usine; elle soutient qu'elle n'était pas seule dans ce projet et, par conséquent, plusieurs facteurs étaient hors de son contrôle. Selon les politiques de l'ACDI, c'est au gouvernement débiteur de voir à la bonne marche de ce projet lorsqu'il est financé à partir d'une marge de crédit. En effet, l'ACDI prétend qu'une transaction effectuée en vertu d'une marge de crédit doit être vue comme une délégation d'autorité au pays bénéficiaire. L'ACDI adopte une approche de non–intervention. En effet, le pays bénéficiaire prend en charge la responsabilité de la faisabilité, de la gestion et du contrôle de la marge de crédit. Elle s'occupe simplement du paiement au nom de l'organisme responsable des achats. C'est pour cette raison que l'ACDI prétend que l'évaluation des risques, et par conséquent les responsabilités en cas d'échec, ne relèvent pas d'elle. C'est aussi la raison pour laquelle l'ACDI refuse de reconnaître ses torts dans la faillite du projet pakistanais. En effet, l'Agence prétend que si toutes les transactions de ce type faisaient l'objet d'études de faisabilité complètes, cela imposerait un coût administratif élevé et monopoliserait des ressources précieuses.

Préoccupations du Comité

Lorsque le Comité des comptes publics a demandé à l'ACDI si, à l'avenir, l'Agence ferait de façon systématique, et ce sans exception, des études de faisabilité et de risques d'échec ou mandaterait une autorité compétente dans le domaine des évaluations, peu importe le mode de financement, la réponse du vice–président principal fut sans équivoque : «Non». Le Comité des comptes publics est inquiet. Des situations comme celle du Pakistan pourraient se reproduire. Un gaspillage de plusieurs millions de dollars pourrait en résulter.

Pourtant les parlementaires doivent répondre aux questions de leurs électeurs sur la pertinence de l'aide extérieure. Cela est encore plus vrai dans un contexte de restrictions budgétaires. Par conséquent, le Comité estime que les parlementaires doivent être en mesure de confirmer que les dépenses effectuées étaient vraiment justifiées. Même si, aux yeux de l'ACDI, les sommes investies dans des projets comme celui du Pakistan ne sont pas très élevées, il n'en va certainement pas de même pour la majorité des Canadiens.

Le Comité reconnaît que l'ACDI opère dans un univers où les risques sont très élevés et admet que les probabilités d'échec existeront toujours, même avec les meilleures pratiques administratives. Il ne s'attend pas non plus à une performance parfaite de la part de l'ACDI. Toutefois, le Comité constate qu'en n'effectuant pas d'évaluation du risque ou en ne mandatant pas un expert en développement international à cet effet, l'ACDI ne se conforme pas aux directives du Conseil du Trésor tirées du chapitre 540, paragraphe 2.1 du Manuel de la politique administrative intitulé «Gestion et contrôle des projets». Cette directive prévoit pourtant «l'évaluation complète du risque d'échec dans la poursuite des objectifs». L'ACDI affirme qu'elle suit ces directives en évaluant le risque financier au moment où elle accorde une marge de crédit à un pays quelconque. Ceci est loin de satisfaire le Comité car il n'y a aucun suivi concret si ce n'est des évaluations aléatoires. En confiant au pays bénéficiaire la responsabilité des sommes investies, une trop grande partie du contrôle des deniers publics échappe à l'ACDI. Bien que le Comité reconnaisse l'importance de la participation des pays en développement aux projets qui les concernent, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit, au bout du compte, de l'argent des contribuables canadiens. L'Agence a la responsabilité de veiller à ce que ces évaluations soient réalisées.

L'ACDI limite sa responsabilité au contrôle financier de la marge de crédit. Le Comité s'attendrait à ce que l'Agence admette pourtant sa part de responsabilité lorsqu'un projet, mené seul ou conjointement avec d'autres pays, échoue même si les risques avaient été jugés raisonnables et ce, peu importe le mode de financement employé. D'ailleurs, le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor est clair sur ce point. Le paragraphe 3.5.2 du même chapitre 540 porte justement sur l'imputabilité. On note : «Lorsque plus d'un ministère ou organisme participent à la réalisation d'un projet et qu'il n'existe pas d'énoncé de projet ni de protocole d'entente définissant la responsabilité et l'imputabilité des participants, *le ministère qui demande l'approbation d'un projet sera totalement imputable.*»

Aux yeux du Comité, il est clair que l'Agence contrevient aux directives du Conseil du Trésor. L'ACDI a été incapable de démontrer comment elle avait concilié ses propres pratiques de gestion en matière d'évaluation de

risques et de partage des responsabilités avec celles prescrites par le Conseil du Trésor. En fait, le Comité des comptes publics juge tout à fait inacceptable la position de l'Agence et pense que si de bonnes pratiques de gestion étaient en vigueur à l'ACDI lorsqu'elle approuve des projets comme celui du Pakistan, les risques d'échec seraient considérablement atténués. Au cours du dernier exercice financier, 332 projets totalisant plus de 100 millions de dollars comportaient des transactions liées à des marges de crédit. Considérant l'importance des sommes en cause, il devient évident que l'Agence devrait appliquer des méthodes d'évaluation des risques et une politique claire pour partager les responsabilités en cas d'échec.

Le Comité reconnaît que ces changements imposeraient probablement des contraintes opérationnelles importantes puisque l'ACDI serait dans l'obligation d'allouer des ressources à des fonctions qui, pour l'instant, sont ignorées. Toutefois, le Comité pense qu'il faut faire un choix entre une politique souple mais comportant plusieurs risques financiers et une manière plus contraignante d'approuver les projets d'aide tout en maximisant les chances de réussite. Il faudrait peut–être que l'ACDI en fasse moins, mais le fasse mieux. En attendant les résultats de cette réflexion, le Comité des comptes publics et les Canadiens doivent être assurés que les sommes allouées aux projets de développement seront désormais gérées convenablement.

Recommandations

À la lueur de toutes ces observations, le Comité des comptes publics recommande

que l'ACDI procède, tel que prescrit par le Conseil du Trésor, à des évaluations complètes des risques d'échec pour tous les projets liés à des marges de crédit auxquels l'Agence participe seule ou conjointement. L'effort associé à ces évaluations devrait évidemment être proportionnel aux sommes investies par l'ACDI.

Le Comité trouve inacceptable que l'ACDI ne reconnaisse pas sa part de responsabilité sous prétexte qu'elle ne contrôle pas toutes les facettes d'un projet. L'Agence n'a d'autre choix que de rendre des comptes au Parlement et aux Canadiens lorsque des projets échouent. Évidemment, le Comité est d'avis qu'elle ne devrait pas être tenue responsable de l'échec d'un projet à cause de circonstances extraordinaires et imprévisibles (comme, par exemple, l'attaque d'un convoi d'aide alimentaire par des rebelles). Toutefois, lorsque l'Agence décide de financer un projet, c'est parce que la probabilité de succès a été évaluée et jugée satisfaisante par l'Agence. Si un tel projet échoue à cause de maladresses administratives, le Comité pense que l'ACDI n'a d'autre choix que d'être tenue responsable, sauf s'il y a eu entente préalable entre les différents partenaires pour partager les responsabilités en cas d'échec.

Par conséquent, le Comité recommande

1) l'ACDI reconnaisse ses responsabilités et ses torts lorsqu'un projet échoue dans des circonstances qui étaient sous le contrôle de l'Agence.

2) que l'ACDI partage le risque et la responsabilité de tous les projets auxquels elle décide de participer avec des partenaires. L'imputabilité de l'ACDI devrait être ainsi clairement définie, a priori, dans chaque projet où l'Agence participe.

Finalement, le Comité veut souligner le manque de transparence des communications de l'ACDI. En effet, pendant les deux réunions sur le Pakistan, il en est ressorti une grande confusion à propos des termes employés. Par exemple, on employait toujours le terme «marge de crédit» alors qu'on parlait en réalité d'une subvention. Pour qu'un parlementaire puisse expliquer les activités de l'ACDI à ses électeurs, il doit être en mesure de bien comprendre lui–même. Le Comité a perdu beaucoup de temps à décoder le langage bureaucratique que l'ACDI a employé au cours des deux réunions sur ce sujet. De plus, le Comité n'est pas satisfait de la façon dont l'ACDI a répondu à la demande du Comité concernant le nombre de projets financés par une marge de crédit et qui seraient en

danger. L'ACDI s'est seulement contentée de faire l'énumération par écrit des transactions liées à des marges de crédit. La requête du Comité était pourtant légitime si on accepte que les Canadiens ont le droit de savoir. Le Comité s'attend à recevoir de l'ACDI une liste des projets en difficulté.

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules n^{os} 8, 11 et 13 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le vendredi 13 mars 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a étudié les Comptes publics du Canada pour 1990–1991 et en particulier le Volume 1, section 2 (États financiers vérifiés du gouvernement du Canada).

Mise en situation

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, ce dernier examine les états financiers du gouvernement afin de s'assurer qu'ils sont présentés «fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente» (art. 6 de la *Loi sur le vérificateur général*). À la suite du dernier examen, le Vérificateur général a émis trois réserves comptables importantes concernant les Comptes publics du Canada pour 1990–1991. Il juge inapproprié le traitement comptable de l'impôt sur le revenu perçu au nom des provinces et des territoires, la comptabilisation de l'incidence du contrôle des salaires sur les pensions des employés fédéraux et la réduction de la valeur de l'investissement fédéral dans Petro–Canada. Ces trois réserves mettent ainsi en doute la fidélité des états financiers du gouvernement. D'après le Vérificateur général, si le gouvernement avait corrigé ses états financiers pour tenir compte des trois réserves, le déficit pour 1991 aurait augmenté de 2 milliards de dollars, le passif aurait augmenté de 800 millions de dollars et le déficit accumulé au début de 1991 aurait diminué d'environ 1,2 milliard.

A. Comptabilisation de l'impôt sur le revenu perçu au nom des provinces et des territoires

Le Comité des comptes publics se dit rassuré par l'initiative annoncée par le Contrôleur général du Canada, à savoir l'étude d'une méthode qui permettrait d'obtenir une meilleure répartition des impôts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Néanmoins, le Comité recommande :

que des estimations plus précises de l'impôt sur le revenu perçu au nom des provinces et des territoires soient employées lors de la publication des prochains Comptes publics du Canada pour 1991–1992.

B. Comptabilisation de l'incidence du contrôle des salaires sur les pensions des employés fédéraux

Suite au contrôle des salaires imposé par le gouvernement (décision mieux connue sous l'appellation «zéro–trois»), le passif actuariel au titre des pensions des employés fédéraux doit être ajusté à la baisse. Pour établir la valeur des prestations futures des employés et parce que les salaires augmentent moins qu'au rythme prévu, le gouvernement doit revoir en conséquence le passif au titre des pensions de ses employés. Cet ajustement a été estimé par le gouvernement à 1,367 milliard de dollars.

Le plein montant de cette réduction a été déduit du déficit de 1991. Le problème est que le gouvernement a appliqué des normes comptables qu'il a interprétées à sa façon. Dans le cas présent, le gouvernement a calculé de la sorte l'incidence du contrôle des salaires parce qu'il croit que sa décision entraînera une réduction permanente du passif au titre des pensions des employés. Cette décision est fondée sur l'opinion du gouvernement selon laquelle les

restrictions salariales constituent une réduction permanente des prestations de pensions susceptibles d'être versées aux employés. Le gouvernement estime que les pensions des employés sont réduites en permanence et que, lors des négociations collectives futures et à cause des pressions financières, les employés fédéraux ne récupéreront jamais les sommes perdues.

Si le gouvernement avait appliqué les conventions comptables suggérées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), à savoir que l'incidence du contrôle à court terme des salaires sur les pensions des employés soit répartie sur le reste de la carrière active des employés au lieu d'être incluse dans le déficit de l'exercice en cours, l'incidence actuarielle du contrôle des salaires aurait été amortie sur une période de treize ans.

Le Comité des comptes publics pense que le paragraphe .55 de la Prise de position nº 5 du CCVOSP (*Comptabilisation des obligations découlant des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements*, novembre 1988) traitant de la compression d'un régime de retraite ne peut être interprété différemment. Le CCVOSP dit que deux critères doivent s'appliquer pour qu'il y ait compression d'un régime de retraite, soit : «une situation dans laquelle on réduit de façon sensible la durée estimative des services futurs devant être rendus par le groupe de salariés existants ou lorsqu'on élimine, pour un nombre important de salariés, la constitution de prestations déterminées pour une partie ou la totalité de leurs services futurs».

Le Comité des comptes publics est d'avis que les restrictions salariales à court terme ne donnent pas lieu à l'application de l'un ou l'autre de ces critères. De plus, rien ne garantit que les employés ne réussiront pas avant leur retraite à rattraper le manque à gagner imposé par les restrictions salariales. L'avenir est trop incertain pour poser une telle hypothèse actuarielle. Même l'actuaire en chef du gouvernement, dans son *Rapport actuariel sur le Régime de pensions de la fonction publique du Canada* déposé à la Chambre des communes le 11 octobre 1991, notait que «(v)u que nous ne pouvons prédire l'avenir économique avec une grande précision et qu'il n'est pas souhaitable de modifier en profondeur les hypothèses d'un examen actuariel à l'autre...», on ne peut pas modifier les hypothèses économiques sous–jacentes. Le Comité conclut que le gouvernement ne suit pas les pratiques comptables et actuarielles suggérées par son actuaire en chef.

Le Comité des comptes publics a aussi entendu deux témoins qui ont expliqué les conventions comptables généralement acceptées. John Kelly, directeur de la comptabilité et de la vérification du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, disait que la Prise de position nº 5 était très claire. Lors de sa comparution devant le Comité le 18 février 1992, il affirmait ce qui suit :

> (L)es impondérables, par exemple les augmentations de salaire futures et les gains et les pertes que cela suppose, sont étalés sur tout le reste de la vie actuelle d'un groupe d'employés. Les effets de ces modifications sont étalés, car leur impact sur le calcul des obligations de retraite ne peut pas être calculé avec certitude. À mon avis, une compression de régime est un changement permanent qui réduit l'importance de la main–d'oeuvre ou modifie la structure d'un régime de retraite de façon à réduire la somme des prestations futures. (*Procès–verbaux et témoignages*, fascicule nº 17, p. 7)

Pendant la même séance du Comité, Joseph Weinstock, actuaire chez William M. Mercer, affirmait pour sa part :

> «Je ne crois pas que des restrictions salariales constituent une compression de régime». (fascicule nº 17, p. 9)

Le Comité des comptes publics pense donc que la méthode comptable employée par le Contrôleur général pour calculer les effets actuariels des restrictions salariales dans les Comptes publics pour 1990–1991 contrevient à la Prise de position nº 5 du CCVOSP. En n'appliquant pas des méthodes comptables généralement acceptées, le gouvernement déroge à un principe de prudence financière élémentaire.

Le Comité recommande donc :

1) que le gouvernement comptabilise correctement le passif actuariel associé aux restrictions salariales, en ne traitant pas les répercussions de la *Loi sur la rémunération du secteur public* comme une compression du régime de retraite des employés fédéraux. Le gouvernement doit donc amortir sur une période de treize ans le rajustement actuariel, tel que généralement admis dans de saines pratiques comptables;

2) que le gouvernement publie aussitôt que possible des états financiers corrigés pour 1990–1991, comptabilisant parfaitement l'impact actuariel des restrictions salariales et reflétant correctement les répercussions du contrôle des salaires de deux ans plutôt que trois ans.

De plus, le Comité des comptes publics craint que le Contrôleur général ait anticipé l'adoption du projet de loi C–29 (*Loi sur la rémunération du secteur public*) en préparant les Comptes publics du Canada. Cette façon de faire devance les intentions du Parlement et est inadmissible. La preuve en est que le Contrôleur général s'est trompé en posant l'hypothèse que les restrictions salariales s'étendraient sur trois ans, alors qu'en réalité le Parlement a finalement adopté une politique de restrictions salariales de deux ans.

C. Réduction de la valeur de l'investissement fédéral dans Petro–Canada

En juillet 1991, le gouvernement fédéral a réduit sa participation dans Petro–Canada de 100 à 80 p. cent en vendant des actions au prix de 13 dollars l'unité. Le gouvernement a ainsi réévalué le reste de son investissement dans la société pétrolière selon ce prix. La somme de 1,25 milliard de dollars a été déduite de la valeur de l'actif. Le gouvernement croit que l'incidence du redressement effectué devrait être exclue du déficit de l'exercice en cours et imputée à un exercice précédent. En effet, le gouvernement a jugé bon d'appliquer le redressement aux années financières au cours desquelles l'investissement a été consenti dans Petro–Canada, soit en 1984. Le Contrôleur général pense que la meilleure façon de refléter ces variations est d'imputer le redressement aux années au cours desquelles les investissements ont été faits.

Le Comité des comptes publics pense qu'une bonne pratique comptable exigerait que le redressement des provisions pour évaluation de l'actif soit appliqué au déficit de l'exercice en cours et que des ajustements rétroactifs sont inacceptables sauf s'il y a eu mauvaise écriture ou s'il y a modification aux conventions comptables.

Comme le remarquait le Vérificateur général devant le Comité des comptes publics, l'investissement fédéral dans Petro–Canada avait été évalué à la baisse deux ans auparavant et avait été inscrit comme une transaction de l'exercice en cours. Il soulignait qu'à son avis, il y avait contradiction entre l'écriture comptable utilisée pour 1990–1991 et celle adoptée dans des circonstances semblables en 1988–1989. Le Vérificateur général notait aussi qu'il y avait un danger à ce que des transactions disparaissent si on effectuait des redressements aux exercices antérieurs sans motif valable.

Le Comité des comptes publics recommande donc :

1. que le rajustement de la valeur de l'investissement du gouvernement fédéral dans Petro–Canada soit imputé à l'année financière 1990–1991, année au cours de laquelle il a été identifié;

2. que le gouvernement publie aussitôt que possible des états financiers corrigés reflétant fidèlement la valeur de l'investissement fédéral dans Petro–Canada;

3. que le gouvernement adopte des pratiques comptables qui respecteraient la prise de position nº 4 du CCVOSP (*Délimitation du périmètre comptable des gouvernements*, novembre 1988) sur la

comptabilité des investissements dans les sociétés d'État. Le gouvernement comptabiliserait donc les pertes (ou profits) nettes des sociétés d'État à même les déficits du gouvernement et ce au moment où elles seraient réalisées.

Conclusion

Les règles comptables employées par le gouvernement fédéral doivent mesurer, enregistrer et rapporter clairement et de façon aussi juste que possible l'information économique et financière. Comme le disait John Kelly devant le Conseil canadien des Comités des comptes publics, lors de sa réunion annuelle à Winnipeg au mois d'août 1991, «*solid, reliable, complete information is essential for sound planning, good decisions and full accountability*». Le Comité des comptes publics est d'avis que si le gouvernement désire planifier convenablement ses activités, s'il veut accroître l'efficacité de ses décisions et son imputabilité, il n'a d'autre choix que de veiller à ce que les principes comptables généralement acceptés soient utilisés lorsqu'il prépare ses états financiers et que les conventions comptables utilisées se prêtent moins à différentes interprétations. La transparence et l'imputabilité du gouvernement fédéral sont remises en question si l'information transmise aux parlementaires et aux contribuables canadiens est fragmentée, incomplète et peu fiable. Il est essentiel que l'information relative aux états financiers du gouvernement soit basée sur des principes comptables constants et sains.

En vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules n^os 14, 17 et 19 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 8 avril 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 février 1992, votre Comité a étudié le Crédit 30 inscrit sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1993, et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicules n^os 21, 22 et 23 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 29 avril 1992

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

En vertu de l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné de nouveau le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances en rapport avec le chapitre 3 du Rapport du vérificateur général pour 1983—L'évaluation de programmes.

Le 1er novembre 1991, le Comité des comptes publics présentait son deuxième rapport à la Chambre, portant sur le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale du ministère des Finances. Après avoir entendu les fonctionnaires responsables de cette décision, le Comité a décidé de présenter un rapport dans le but de faire connaître les préoccupations soulevées par le démantèlement de la seule unité d'évaluation de programmes au ministère des Finances.

Au cours des réunions des 8 et 10 octobre 1991, le ministère des Finances a assuré le Comité que la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales fonctionnerait bien. On a soutenu, toutefois, qu'il faudrait attendre certains résultats avant de juger de la décision du ministère des Finances. On a rassuré le Comité en affirmant qu'un Comité consultatif d'évaluation fiscale (comité du ministère des Finances dirigé par un directeur général occupant un poste d'état–major indépendant de la ligne d'autorité (staff)) veillerait à ce que les évaluations soient faites de façon indépendante et conformément aux règles.

Les événements pour le moins inquiétants survenus lors de l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées incitent le Comité des comptes publics à poursuivre l'examen de la décision du ministère des Finances de démanteler sa Division de l'évaluation fiscale. En effet, la réponse du gouvernement au deuxième rapport du Comité ainsi que la correspondance échangée avec le sous–ministre des Finances au cours des derniers mois sont loin d'avoir convaincu le Comité que tout va pour le mieux.

Les événements récents tendent à démontrer que l'évaluation de programmes ne se fait pas sans difficulté depuis le démantèlement de la Division de l'évaluation fiscale. Le Comité des comptes publics est préoccupé et ses membres se posent de sérieuses questions. Il semble en effet que la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales a connu certains problèmes dès la première occasion. Ainsi, l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées confirme exactement ce que le Comité appréhendait il y a quelques mois. Le Comité admet cependant qu'il faudra encore plusieurs mois avant de pouvoir juger si la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales fonctionne ou pas.

Le Comité des comptes publics recommande donc :

A) que le Vérificateur général examine à fond, au nom du Comité, la nouvelle façon d'évaluer les mesures fiscales au ministère des Finances et ce, à la lueur des événements survenus lors de l'étude sur le crédit d'impôt pour personnes handicapées et à l'aide des évaluations prévues dans le plan de travail du ministère des Finances pour 1992;

B) qu'il présente un rapport détaillé au Comité des comptes publics au début de 1993.

Un exemplaire des *Procès–verbaux et témoignages* pertinents *(fascicule nº 24 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

JEAN–ROBERT GAUTHIER

Annexe D

Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement :

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

RAPPORT QUI DÉCOULE DE LA VÉRIFICATION DU RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU PARLEMENT : *RAPPORTS ANNUELS ET RÉSUMÉS DES PLANS D'ENTREPRISE ET DES BUDGETS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT MÈRES, PRÉSENTÉS AU PARLEMENT*

Introduction. Selon les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions de présentation de rapports de la Partie X de la loi.

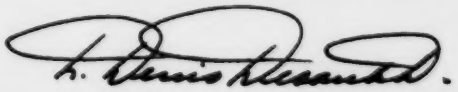
Ce rapport permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de lui fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, le rapport doit indiquer les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement (et les modifications qui y sont apportées) qui devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période visée par le rapport; les délais dans lesquels ils devaient être déposés; et les dates de leur dépôt.

Étendue. Je suis tenu, conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'attester l'exactitude des renseignements que renferme le rapport sur les sociétés d'État que dépose le président du Conseil du Trésor. J'ai donc vérifié le rapport mentionné ci–dessus, pour l'année terminée le 31 juillet 1992, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 1992*.

En effectuant ma vérification, j'ai examiné les systèmes et procédés qu'utilise le Conseil du Trésor pour contrôler la présentation des résumés et des rapports annuels dans chacune des Chambres et vérifié les renseignements que renfermait le rapport; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que le rapport mentionné ci-haut renferme les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui y sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État, et, à mon avis, les renseignements que renferme le rapport sont exacts à tous égards importants.

Le vérificateur général du Canada,



L. Denis Desautels, FCA

OTTAWA, le 26 octobre 1992

* N'était pas déposé au moment d'aller sous presse